GUSTAVO HUMBERT

Saggio sulle finanze e sulla contabilità pubblica presso i romani

ARNALDO FORNI EDITORE

SAGGIO SULLE FINANZE

E SULLA

CONTABILITÀ PUBBLICA

PRESSO I ROMANI

DI

GUSTAVO HUMBERT

Professore onorario alla Facoltà di diritto di Tolosa,
già Procuratore Generale presso la Corte dei Conti,
Membro del Senato

(**1886**)

Prima traduzione italiana di A. ed E. D'Errico

AVVERTENZA

Questo *Saggio sulle Finanze e sulla Contabilità pubblica* [I, 3] presso i Romani si divide, dal punto di vista storico, in tre libri o parti ben distinte. La prima tratta delle origini di queste regole nell'epoca regia e sotto la Repubblica; la seconda ne persegue l'organizzazione sotto l'Impero, e la terza è consacrata allo sviluppo o al pervertimento di questi principî durante il Basso Impero.

Avevo avuta occasione di studiare, dopo il 1860, questa materia, occupandomi del complesso degli articoli di Diritto pubblico, di Diritto criminale e d'economia politica dei Romani, che m'erano stati fin d'allora affidati nella redazione del *Dizionario d'Antichità greche e latine* di Daremberg e Saglio, pubblicato da Hachette, e di cui solo nove fascicoli si sono pubblicati finora [I, 4]. Ma in venti anni, io ho potuto terminare completamente per parte mia, il còmpito che avevo intrapreso. Ciò mi ha permesso di trarre da questi articoli gli elementi del discorso pronunziato da me il 4 settembre 1879, in qualità di Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, sulle *Origini della contabilità* presso i Romani.

La seconda parte della presente opera concernente le finanze dell'impero romano è stata letta dall'autore all'*Académie des sciences morales et politiques* e pubblicata nel *resoconto* delle sedute di questo dotto sodalizio (nel dicembre 1884 e nell'aprile 1885).

Infine la parte più estesa e più difficile in rapporto anche all'immensità dei documenti giuridici è completamente inedita, e comprende il periodo del Basso Impero fino a Giustiniano.

L'idea madre di questo saggio consiste nel ricercare com'erano risolute presso i Romani le questioni che la natura stessa delle operazioni finanziarie ingenera in materia di contabilità pubblica. Come erano quindi

organizzati il controllo legislativo, amministrativo e giudiziario delle finanze? A chi incombevano le parti essenzialmente distinte di ordinatore e di contabile in danaro o in natura?

Da questo punto di vista molto nuovo e molto pratico [I, 5] s'era messo pel primo, nel 1871, il Bouchard, oggi presidente della Corte dei Conti, nel suo notevole *Studio sull' amministrazione delle finanze dell' impero romano negli ultimi tempi della sua esistenza.* Io ho creduto di dover seguire questo metodo naturale, estendendolo ai tempi della Repubblica e dell' Impero, sviluppando o confermando; rettificando le sue applicazioni per l' epoca del Basso Impero, con l' aiuto di documenti nuovi, forniti sia dai testi giuridici o epigrafici, sia dai recenti lavori della scienza francese o tedesca in questa materia.

LIBRO PRIMO.

Delle origini della contabilità sotto i Re e sotto la Repubblica romana

INTRODUZIONE.

L'organizzazione delle finanze, | I, 7 | come il meccanismo della contabilità destinata a illuminare il governo mediante il controllo mutuo degli stessi documenti, in una parola, la scienza finanziaria sembra che appartenga esclusivamente ai tempi moderni. Si vuol rivendicare pel regime rappresentativo a un tempo la garanzia e l'onore di queste forme protettrici di tutti gli interessi sociali. Ma non bisogna falsare, esagerandola, una dottrina | I, 8 | tanto vera nella sua generalità. La storia ci mostra delle nazioni potenti, degli Stati vasti, ove il governo seppe compiere con successo e qualche volta con gloria, la sua grande missione di giustizia, d'ordine e di sicurezza, assai prima dell'avvenimento completo delle riforme necessarie ad assicurare pienamente il libero esercizio dei diritti individuali, con la felice applicazione del principio della separazione dei poteri. Nè il medioevo nè la stessa antichità hanno ignorato affatto gli elementi e soprattutto la pratica più o meno progredita delle regole fondamentali della contabilità pubblica.

È dunque dato di ricercare le prime nozioni della scienza finanziaria presso il popolo più calcolatore, più esatto e più politico dell'antichità *). Io mi propongo di tracciare in un primo libro lo schizzo delle origini della contabilità sotto i re e sotto la repubblica romana [1]), rimandando ai

---

*) Vedere in un appendice, alla fine di questo primo libro, la bibliografia della materia e i documenti principali indicati nelle note indicate dalle cifre intercalate nel testo.

[1]) Si è creduto necessario seguire l'ordine storico, ricercando le origini della contabilità presso i Romani, il cui sistema di governo ha la sua origine nei primi tempi della loro storia. La più parte delle loro istituzioni si rannodano anche per la loro base all'epoca dei re; è un punto questo assodato oggigiorno dalla scienza.

libri II, e III, l'esposizione de' suoi progressi e de' suoi vizî sotto l'impero ed il basso impero [1]).

Se i Greci, dopo i loro trionfi nelle arti, hanno inaugurato lo studio teorico dell' economia sociale | I, **9** | e quello del diritto costituzionale, il genio amministrativo e giuridico dei Romani ne ha proseguito e organizzato lo sviluppo pratico, col metodo, e la sagacia previdente che dovevano chiamar Roma, secondo il voto profetico del suo più gran poeta, a reggere il mondo antico con le armi e con le sue leggi. I Romani erano nati per creare l'amministrazione come la giurisprudenza; mai popolo fu a un tempo più ligio alla tradizione e più amante del progresso.

Quelli che lo hanno accusato d'aver fondata la scuola del dispotismo di governo erano forse sprovvisti della conoscenza del diritto romano, senza di che è difficile intendere e giudicare sia l'antichità, sia anche il medioevo. Essi non hanno osservato come questo popolo, che prese le mosse dal diritto assoluto del potere sull'individuo, e dallo stato barbarico della comproprietà o comunanza familiare, seppe tirar fuori, fin dai primi secoli della repubblica, la teoria dell'inviolabilità del cittadino, protetto contro l'arbitrio dal diritto d'appello mediante intercessione; e più tardi dall'istituzione del giurì in materia criminale. Questa legislazione ha consacrato, nel campo civile il principio salutare del diritto individuale di proprietà e di libera disposizione del padre di famiglia, | I, **10** | estesa fino alla facoltà di testare, in principio indefinita e ristretta, poi, solo alla *legittima* nei saggi limiti del disponibile. Questa è la tradizione del dritto romano, che salvaguardò nel mezzodì della Francia le prerogative dell'allodio contro l'invasione del feudo germanico, come riuscì a far prevalere, nel nord, il ricordo dei diritti dello Stato contro gli usurpatori della sua sovranità.

I giuristi hanno parimenti trasferito alla dominazione dei re per mezzo dei suoi consiglieri, il ricordo delle scritture e delle forme finanziarie inventate dal padre di famiglia romano, poi sancite dalla repubblica e fissate con regolamenti, fino all'eccesso dal Basso Impero, nelle sue raccolte di leggi dappertutto comentate poi e rimesse in onore a partire dai Glossatori fino al Cujacio.

Nella stessa maniera che il gran pontefice consacrava nei grandi annali, e il magistrato nei suoi atti, tutti i fatti principali della vita pubblica, il padre di famiglia romano, secondo un'usanza stabilita dai costumi e avvalorata dalle leggi, tenne a onore, dopo l'apparizione della scrittura il constatare su un registro-giornale (*adversaria*) tutte le notizie d'incasso e di spesa della sua casa; egli le riportava mensilmente su un | I, **11** | registro tenuto con una regolarità precisa (*codex accepti et expensi*),

[1]) Era difficile, senza cadere in un esame troppo sommario e per ciò stesso superficiale, esporre in un solo libro, la contabilità sotto l'impero e sotto il basso impero romano. Ci proponiamo di trattare, nei due libri seguenti di quest'opera, del sistema seguito sotto questi due periodi.

ove l' iscrizione, fatta col consenso del debitore, era considerata come una causa letterale di vera obbligazione civile. I banchieri, conosciuti sotto il nome di *argentarii*, perfezionarono ancora questo metodo e questi libri di conti che si perpetuarono presso di loro fino al tempo di Giustiniano [1].

Le leggi, i senatoconsulti e gli editti o decisioni di magistrati erano raccolti da loro, inscritti su tavole e affissi o depositati negli archivi conservati con una cura religiosa nei templi di Cerere e di Saturno o nel tempio della Libertà.

Nessuna nazione riunisce, si può dire, in pari grado il gusto, la passione dei monumenti ed il genio degli affari. A dispetto dei dubbi ipercritici di Niebuhr, presentemente assai scossi, anche in Germania, bisogna riconoscere che i Romani. archivisti per natura e per tradizione, avevano raccolto e non cessarono di raccogliere monumenti autentici di diversa natura più d' alcun popolo conosciuto nella storia. L' incendio di Roma prodotto dai Galli potè distruggerne la più grande parte, ma immediatamente fu prescritto che venissero ristabiliti, sia con l' aiuto degli archivi conservati al Campidoglio [2] [I, **12**] o in dati templi, sia con l' aiuto di copie salvate dai privati o sia degli archivi delle vicine città latine o etrusche, in possesso già da secoli d' una civiltà molto progredita. Questa tradizione fu conservata in seguito fedelmente, e sappiamo che dopo un nuovo incendio del Campidoglio, l' imperatore Vespasiano fece restaurare più di 3000 tavole di bronzo, contenenti le leggi, i senati-consulti, gli antichi trattati, gli atti pubblici e fino i piani catastali dei municipi e delle colonie depositati in doppia copia nel tempio di Giove.

Quindi, pur trascurando le particolarità dei fatti, più o meno alterate dalla leggenda e sopratutto dai canti popolari, o i panegirici di famiglia, siamo concordi, ai nostri giorni, ad avere in conto di veri, nei racconti degli storici, gli avvenimenti principali relativi alla formazione o allo sviluppo delle istituzioni romane. Inoltre, la scoperta dei nuovi documenti

---

[1] Le indicazioni date nel testo offrono una semplice nozione dei diversi generi di scritture giuridiche in Roma, tanto conosciute da' giuristi e spiegate in maniera magistrale dall' Ortolan nella sua dotta *Explication des Instituts de Justinien* (11.ª edizione, Parigi, 1880, III, n. 1414 e seg., e dal Demangeat (*Cours élémentaire de droit romain*, II, p, 325 e seg., 3.ª edizione, Parigi 1876); vedi anche Accarias, *Précis de droit romain*, II, n. 577 e seg., Parigi 1873, ai quali basta rimandare. Vi si troveranno le fonti con dei commenti svolti sul contratto letterale e sulle scritture semplicemente probatorie *).

[2] Secondo T. Mommsen, la lista delle magistrature romane era già conservata negli archivi del tempio di Giove Capitolino consacrato il 19 settembre 245 di Roma o 509 av. C. (*Geschichte*, II, p. 6, 3. Auflage, Berlino, 1864-1875. — *Histoire romaine*, tradotta da Alexandre, II, p. 296 e seg., Parigi, 1863).

---

*) Vedi anche gli autori tedeschi citati da Marquardt, *Roem. Staatsverw.*, II, p. 66, nota 9 2.ª edizione 1884.

epigrafici, in ispecie delle leggi della colonia Julia Genetiva [1]), fondata verso la fine della repubblica, e dei municipî di Malaca e di Salpensa [2]), organizzati sotto Domiziano, hanno fatto una luce inaspettata sull'amministrazione municipale, modellata [I, **13**] in gran parte sull'organizzazione della grande città.

Il nostro saggio di studio finanziario non è dunque privo di basi. Mettendo largamente a profitto i recenti lavori tanto notevoli dei L. Renier [3])

---

[1]) Le leggi municipali della *Colonia Julia Genetiva*, di Giulio Cesare (Urso), sono state ritrovate in parte su delle tavole di bronzo a Ossuna, a due riprese differenti, nel 1871 e nel 1874. Questi testi d'una ampiezza molto considerevole, sono stati pubblicati prima in Ispagna (*a*) poi a Berlino (*b*) e a Parigi da C. Giraud, che li ha corredati di una traduzione e un prezioso commentario. Troviamo in questi frammenti, in attesa d'una scoperta più completa, delle informazioni molto curiose sull'amministrazione interna e specialmente sulle finanze d'una colonia romana in sulla fine della repubblica (vedi *Les bronzes d'Ossuna*, di C. Giraud, Parigi, 1874 e *Les nouveaux bronzes d'Ossuna*, 1877, in 8°. Estratto dal *Journal des Savants*).

[2]) Dei frammenti molto larghi di tavole di bronzo contenenti le leggi dei municipi di Malaca e di Salpensa, fondate sotto Domiziano tra l'82 e l'84 di G. C. sono stati trovati a Malaga nel 1851 e pubblicati in Ispagna nel 1853 (*c*), in Germania nel 1855 (*d*) e a Parigi nella *Revue historique de droit français et étranger* (t. I, anno 1855). Ed. Laboulaye ha tradotto questi frammenti e li ha fatti seguire da un commento dotto quanto ingegnoso, in cui egli ha elevato qualche dubbio sull'autenticità di questi documenti; ma tale autenticità è riconosciuta in Germania da T. Mommsen, A. W. Zumpt e Walter, etc. (*e*), malgrado le nuove obbiezioni dell'Asher (*f*), e in Francia ove C. Giraud l'ha, secondo noi, stabilita nelle sue interessanti lettere sulle tavole di Malaca e di Salpensa (2.ª edizione, Parigi, 1857). Si può consultare ancora a proposito di queste tavole celebri, il Marquardt (*g*). Vari capitoli della tavola di Malaca forniscono documenti utili sulle spese d'un municipio e sulla responsabilità di quelli che ordinavano i pagamenti e dei contabili sotto l'impero romano; noi avremo modo di trarne partito ulteriormente.

[3]) Sappiamo che Léon Renier, membro dell'accademia delle iscrizioni e belle lettere, s'è posto alla testa degli epigrafisti moderni segnatamente pei suoi bei lavori sulle iscrizioni romane dell'Algeria (*h*), che permettono di ricostituire, in gran parte, il sistema delle magistrature municipali. Debbo citare anche parimenti, foss'anche per profani, i *Melanges d'épigraphie*, pubblicati nel 1854, notevoli sia per la forma che per la sostanza.

(*a*) Da Emmanuele Rodriguez di Berlanga. Malaga. 1873 e 1876.

(*b*) *Ephemeris epigraphica*. II e III.

(*c*) Di R. de Berlanga. Malaga. 1853.

(*d*) T. Mommsen. *Die Stadtrechte der latin. Gemeinden Salpensa und Malaca*. Leipzig. 1855; vedi anche Orelli-Henzen. *Inscript.*. n. 7421: Zell. *Leges municipales Salpensana et Malacitana*. Heidelberg. 1857; Dircksen. *Abhandl. der Berliner Akademie*. 1856; A. W. Zumpt. *Studia romana*. 1859. p. 29 a 322: *Corpus inscript. lat.*. II. n. 1963. 1964.

(*e*) Vedi Walter. § 317: C. Giraud. *Revue historique de droit français et étranger*. t. XII. p. 385. 433. t. XIII. p. 79 e la *Lex Malacitana*. Parigi 1868.

(*f*) *Notice sur l'époque et étude de la fabrication des tables de Malaca*. Parigi 1868 e *Ueber das XXII Capitel der Tafel von Salpensa*. Heidelberg. 1867. 1868.

(*g*) *Röm. Staatsverw.*. I. p. 464. nota 2.

(*h*) *Recueil des inscriptions romaines de l'Algérie*. pubblicata a spese del ministero dell'istruzione pubblica. in virtù d'un decreto del 9 gennaio 1854.

dei C. Giraud [1]), dei Laboulaye [2]), e dei Waddington [3]), in Francia, come le opere degli eruditi d'oltre Reno [4]) sul diritto pubblico romano, noi avremo cura, sopratutto, di riassumere questi documenti, riunendoli in un quadro tracciato con le nostre forme presenti [5]) per meglio trar fuori l'analogia o la differenza fra i princìpi romani e quelli del nostro sistema finanziario.

Di certo sarebbe temerario il ricercare i primi rudimenti delle finanze all'epoca leggendaria dei re, quantunque la scienza moderna sia unanime

[1]) Oltre la sua *Histoire du droit romain* (Paris. 1840) e il suo *Essais sur l'histoire du droit français au moyen âge* (Aix. 1855), il Giraud ha illustrata la scienza francese, scrivendo le sue belle monografie sui *Nexi*, vale a dire sulla condizione particolare dei debitori in Roma (Paris, 1847); sulla legge *Voconia* (Paris, 1841); sulle tavole di Malaca e di Salpensa (Paris, 1857-59) e su quelle d'Ossuna (Paris. 1874-77). L'erudizione di questo dotto tanto rimpianto brilla sempre per una eleganza a una lucidità tutta francese.

[2]) Sono dovute principalmente al Laboulaye, tre notevoli memorie. premiate dall'Istituto, sull'*Histoire du droit de propriété en Occident* (Paris, 1839) sulla *Succession des femmes* (Paris, 1843) e sulle *Lois criminelles des Romains* (Paris, 1845) di cui abbiamo parlato più su. Ma gli amatori degli studi storici rimpiangono che il Laboulaye abbia, in sua vita, trascurato di ristampare le sue memorie, oggigiorno quasi irreperibili. Avrò occasione di citare in seguito le dotte dissertazioni di Cagnat, Cuq, Jullian e Vigié, su molti punti delle antichità romane.

[3]) Indipendentemente dalla raccolta d'iscrizioni pubblicata in cooperazione con Lebas, Waddington ha scritto i *Fastes des provinces asiatiques* (Paris, 1872), ove troviamo, a proposito dei monumenti spiegati, delle ricerche assai preziose, sull'amministrazione provinciale, sotto l'impero romano.

[4]) Sono citati in testa dell'appendice bibliografica che segue i titoli delle principali opere degli autori tedeschi che hanno trattata la questione finanziaria presso i Romani e specialmente quelle del Walter, del Becker, del Marquardt, del Lange e del Mommsen, che noi abbiamo consultate incessantemente. Noi avremo ancora occasione d'invocare frequentemente la loro autorità su molti particolari, esternando il rincrescimento che quasi nessuno di questi bei libri non sia stato ancora tradotto in francese (*). Ma pare che le traduzioni d'opere scientifiche trovino assai difficilmente editori, senza dubbio perchè il pubblico, troppo poco al corrente del merito di quei libri stranieri, non promette loro un'accoglienza molto favorevole.

[5]) Quando delle questioni sorgono dalla natura delle cose in materia giuridica o finanziaria, esse hanno dovuto nascere presso gli antichi e trovarvi una soluzione, come presso di noi, ma spesso sotto una forma differente che ci fa sfuggire l'identità o l'analogia dei problemi. Per rendersi un conto esatto del sistema delle finanze presso gli antichi, nei suoi rapporti col nostro, è parso necessario mettere i problemi al punto di vista moderno. Il che gli eruditi hanno forse troppo trascurato di fare prima del Bouchard, in rapporto all'organizzazione finanziaria in Roma. Noi abbiamo tentato di metterci su questa via con una classificazione in qualche modo più amministrativa dei dati e dei risultamenti della scienza moderna.

(*) Successivamente alla pubblicazione dell'Humbert varie di queste opere sono state tradotte in francese. (N. d. T.).

nel constatare, in questo periodo, il germe tradizionalmente mantenuto o sviluppato della più parte delle istituzioni romane. Restringiamoci a rammentare che, su l'*ager publicus* o dominio dello Stato, una parte era riservata al mantenimento del re, un'altra a quello del culto e il resto diviso fra i cittadini [1]. Il tesoro reale trovò nella tassa indiretta sui pascoli comunali (*pascua*) [2] l'origine, il tipo e magari il nome della maggior parte delle percezioni indirette, che formarono, indipendentemente dai prodotti straordinarî della conquista, l'elemento principale delle risorse della repubblica. L'imposta diretta e proporzionale sul capitale o *tributum ex censu*, sostituito alla capitazione dal re riformatore Servio Tullio, nella sua grande legge organica delle finanze, dei comizî e dell'armata romana [3], non fu mai altro che un'imposta eccezionale di guerra, a volte rimborsata ai contribuenti [4].

Tutte le entrate e le spese dello Stato, d'altra parte assai poco estese, avevano la loro origine nell'organizzazione primitiva della dominazione dei re. Sotto un re, supremo regolatore degl'introiti e arbitro sovrano delle spese, gli agenti del tesoro non potevano essere che suoi ufficiali. Alcuni autori antichi hanno pur fatto rimontare a quell'e oca la creazione dei questori da lui scelti per gerire il suo tesoro [5]. Ma il senato e il popolo pare che avessero esercitata una influenza assai limitata sulle finanze reali.

---

[1]) Vedi, a questo soggetto, Plutarch., *Publicol.*, XII; Dionys. Halicarnass., II, 7, III, 1; Walter, *Storia della legislazione romana* (in tedesco), §§ 18 e 21; Marquardt, *Roem. Staatsverw.*, II, p. 80 e seg., 2.ª ed. 1884.

[2]) Vedi Cicer., *De leg. agr.*, I, I, 3; Plinio, *N. H.*, XVIII, 3 (XI); Marquardt, *op. cit.*, p. 156 e seg., Becker, II, II, p. 231.

[3]) Sull'imposta diretta sul capitale chiamata *tributum ex censu civium romanorum*, vedi Tit. Liv., I, 42, 44; Dionys. Halicar., IV, 15, 16 e 46; V, 20 e 45; e consultate Walter, *Storia della legisl. rom.*, §§ 28, 29, 32; Marquardt, *Staatsverw.*, II, 2ª ed., p. 162 e seg., Mommsen, *Roem. Staatsrecht.*, II, p. 333 e seg. Non era un semplice prestito forzato, come Huschke (*Die Verfassung des Servius Tullius*, p. 490), o dopo lui Mommsen (*Tribus romana*, p. 29) avevano cercato di stabilire; ma era a volte rimborsato volontariamente secondo i casi (vedi Marquardt, *op. cit.*, II, p. 164), come si vedrà nella nota seguente.

[4]) Vedi Dionys. Halicarnass., V, 47; XVIII, 7; Tit. Liv., XXXIX, 7, 4; si tratta in quel caso d'una restituzione fatta al popolo nel 567 di Roma o 187 av. G. C. d'una contribuzione straordinaria, ventitrè anni prima dell'abolizione del tributo. Confrontare Walter (§ 180 nota 17) e Marquardt (II, p. 164 note 6 e 7).

[5]) Vedi Tacit. (*Annal.*, XI, XXII); Plutarch. (*Publicola*, 12, *Quaest. rom.*, XLII); Tit. Liv. (IV, 4); Walter (§ 21, nota 28); Lange (*Antich. rom.*, 3.ª ed., I, 366, 885); Becker (*Antich. rom.*, II, II, p. 327, 333, 348); Mommsen (*Staatsrecht.*, II, I, p. 506 e seg.); Ed. Laboulaye (*Essai*, p. 45, 179 e seg.); A. W. Zumpt (*Criminalrecht der Römer*, I, I, p. 52 a 78 e p. 417). Ho pubblicato, nel *Recueil de l'Académie de legislation de Toulouse*, questa parte d'una traduzione inedita dell'opera intitolata: *Dritto criminale della Repubblica romana*, di A. W. Zumpt, 4 vol. in 8°, Leipzig, 1865 e 1869.

Gli è che l'*imperium* o diritto supremo di comando concentrava allora quasi tutti i poteri nelle mani del potere regio. Il solo Servio aveva apportata una seria innovazione, facendo sancire dal popolo le leggi relative all'organizzazione del censo e dei tributi [I, **15**]; ma questo sistema disparve sotto Tarquinio e l'abuso delle tasse indirette e delle *corvées* o prestazioni, imposte pei grandi lavori da questo re greco-etrusco, non fu estraneo alla caduta della dominazione dei re.

È sotto la repubblica che vediamo apparire con la restrizione dell'*imperium* regio, trasmesso a due consoli elettivi, annuali e responsabili, l'idea d'un tesoro del popolo romano, governato dal senato, amministrato dai consoli [1]) e gerito dai questori che si possono assimilare ai nostri tesorieri-pagatori-generali. Questi primi elementi d'una organizzazione finanziaria creata per una città municipale, dovevano svilupparsi coi bisogni e le forze dello Stato libero. L'ingranaggio di questa amministrazione divenne successivamente, sotto l'influenza della repubblica e della civiltà romana, più numeroso e più complesso. Non andò molto che l'acquisto dell'Italia intera e la formazione delle provincie spezzarono i quadri troppo angusti dell'organismo primitivo. Le regole e il controllo del tesoro municipale bastarono bene a facilitare la conquista, ma non per assicurare il controllo dell'immenso dominio provinciale nelle mani dei questori militari. Le concussioni dei proconsoli muniti [I, **16**] di tutti i poteri, il peculato dei detentori del pubblico danaro, gli abusi dell'appalto generale delle imposte indirette, mal repressi dal senato, dal popolo, ed anche dalle giurìe, apportarono con la dilapidazione delle provincie la corruzione dei magistrati e dei comizî.

La libertà fu vittima dell'immensità d'uno Stato che non si seppe trasformare in governo rappresentativo. Così nacque il *principato*, concentrando, come all'inizio, tutti i poteri dei magistrati repubblicani nelle mani del principe [2]).

Fu l'assimilazione della capitale, spogliata delle sue franchigie, alle provincie terra di conquista [3]); e l'*imperium* militare del proconsole, congiunto all'inviolabilità del tribunato a vita, elevato dal carattere sacro

[1]) L'idea d'un tesoro del popolo romano comparve con quella della sovranità della nazione, nella denominazione del pubblico tesoro, *aerarium populi*, e nella istituzione dei consoli con potere limitato. Vedi Plutarch. (*Publicola*, 12; *Quaestiones romanae*, XLII); Zonaras VII, 13); Tito Livio (IV, 1-4); Walter (§§ 58, 139, 179); T. Mommsen (II, I, p. 506, 510 e seg.); sulla limitazione dell'*imperium* regio trasmesso ai consoli, consultare sopratutto il Laboulaye (*Essai*, p. 27 seg.).

[2]) Il potere imperiale è designato dapprima sotto il nome modesto di *principatus*. Vedi sull'origine la natura e l'accrescimento della potenza degl'imperatori romani, Laboulaye (*Essai*. p. 11, 12, 165, 385 e seg.); Walter (§ 271 e seg.): Demangeat (II. p. 75 e seg., 2.ª ed).

[3]) Vedi Laboulaye (*Essai*, p 165 e seg.).

del pontificato, ci offre la formola essenziale dei poteri dell'imperatore romano. La vita politica si rifugiò dapprima, è vero, nei municipi provinciali [1]), ma l'accentramento si mostrò presto sempre più necessario per mantenere questa immensa dominazione nell'interno come all'esterno. Fu d'uopo regolare daccapo, sotto Augusto, gl'introiti e le spese. Di quì sorse la formazione d'un triplo bilancio regolarmente organizzato; | I, **17** | del tesoro del popolo, del tesoro militare e del tesoro del principe. Augusto, Adriano e Vespasiano furono i veri autori della trasformazione delle finanze romane, il cui meccanismo subì un notevole accrescimento con le cariche dell'impero sotto Diocleziano e Costantino.

Si può facilmente concepire, di fronte a questo quadro sommario delle fasi principali dell' impero romano, come un popolo che, dalla fine del VI secolo di Roma, dominava tutta l'Italia con la più gran parte delle rive del Mediterraneo, e, poco dopo, il mondo intero conosciuto dagli antichi, dovesse possedere una organizzazione finanziaria assai avanzata da permettergli di mantenere numerosi eserciti e amministrare possedimenti immensi; ciò fa supporre una contabilità assai regolare, perchè il potere sapesse valutare chiaramente le sue risorse e le sue spese, e regolarle in proporzione dei bisogni della sua esistenza politica.

Lo studio di questo soggetto non interessa solamente gli storici; e può offrire un vivo interesse a tutti coloro che amano d'investigare sul passato a fine di rintracciarvi le prime radici delle nostre istituzioni.

Per restringermi ora all'esame del periodo repubblicano | I, **18** |, tenterò di ricercare, mettendomi dal punto di vista indicato dalle specificazioni moderne, nella loro forma soltanto, a chi appartenesse allora il controllo legislativo delle finanze; in secondo luogo a qual potere incombesse la missione di prescrivere l'esazione delle entrate e quella di maneggiare il pubblico danaro; infine come si trovassero regolate la responsabilità e il controllo di queste diverse operazioni.

[1]) Quello che prima era stato messo in dubbio è d'ora in poi attestato dalla scoperta delle leggi municipali di Malaca e di Salpensa concesse sotto Domiziano (Walter, I, § 317; Marquardt I, p. 463 e seg.), e dai monumenti che attestano il libero esercizio dei comizi municipali all'inizio dell'impero.

PARTE PRIMA.

Origine della contabilità presso i Romani

I.

Del controllo legislativo.

Il diritto di regolare le spese pubbliche e sopratutto quello d'imporre i contributi messi a carico dei membri del corpo sociale, |I, **19**| questo diritto riguardato presso di noi, dal medioevo, come la prima prerogativa degli uomini |I, **20**| liberi in genere, non fu esercitato a Roma direttamente dai cittadini. Sotto la dominazione dei re, era il solo re che disponeva delle finanze. Sotto la stessa repubblica, il diritto di statuire l'imposta fu delegato fin dall'inizio al senato, quantunque questo fosse composto, al principio, dei soli capi della *gentes* patrizie. Ma più tardi questo gran corpo dovette reclutarsi fra i magistrati eletti dal popolo, e potette, così, essere considerato, da allora in poi, come una specie di camera alta emanata dal suffragio dei comizî. Se Tito Livio pare che accordi in qualche luogo ai consoli il potere d'imporre il tributo e ai censori la facoltà d'imporre tasse indirette, gli è che egli sottintende il voto anteriore del senato o l'autorizzazione preliminare che precedeva l'editto consolare o censorio [1]).

[1]) Il diritto di stabilire il tributo pare che risulti dapprima, pei consoli, da due testi di Tito Livio (XXIV, 11 e XXVI, 35); ma lo storico vuol dire che quei magistrati ordinavano il recupero dell'imposta votata dal senato. È lo stesso per le tasse stabilite dai censori. (Vedi Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ed., II, I, p. 124, note 1 e 2). Infatti il diritto del senato d'imporre le contribuzioni risulta da testi formali. (Vedi lo stesso Tito Livio, XXIII, 31; XXXIX, 44 e XLI, 27: Polyb., VI, 13; Cicerone, *In Vatinium*, 15). Confronta Marquardt, (*op. cit.*, II, p. 160, 239); Walter (§ 128, nota 12); Laboulaye (*Essai*, pag. 59 e seg.); T. Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ed., II, I, p. 124, 427, 429). Senonchè, allorquando i censori cedevano in fitto una parte del pubblico demanio non ancora messo a profitto, s'è potuto dire ch'essi istituivano *nova vectigalia*. Tit. Liv. (XXIX, 37; XL, 51, XXXII, 7); Becker (II, II, p. 235); Mommsen (II, I, 2.ª ed., p. 430, nota 7); Marquardt (II, 120); ma era in virtù dei diritti generali della loro carica (Walter, n.° 216, nota 63). Sul diritto di stabilire l'imposta, vedi una dissertazione speciale dell'Hottenroth, in tedesco, Emmerich, 1862.

Il diritto di stabilire l'imposta fu raramente, presso i Romani, oggetto o occasione di rivendicazioni popolari. Talvolta v'è stato [1]) chi si è meravigliato come questa quistione fondamentale non abbia suscitato contese e lotte pari a quelle che occupano la storia dopo il medioevo. Gli è che in principio le spese pubbliche in Roma erano assai ristrette e i cittadini agiati sopportavano quasi da soli le spese di guerra. Lo Stato si sosteneva con l'aiuto delle entrate [I, **21**] dei suoi possedimenti acquisiti e senza tregua estesi dalla conquista. Il *tributum civium romanorum ex censu* o l'imposta diretta e proporzionale sul capitale non s'aggravò che all'epoca in cui fu creato, nell'anno di Roma 348 o 406 av. G. C., da un senato consulto, seguìto da un plebiscito, il soldo militare, ben accolto dai plebei. La fortuna delle armi romane fece di questa imposta una risorsa eccezionale [2]). D'altra parte, il mantenimento della cavalleria era stato messo a carico delle classi speciali (*viduae et orbi*), alle quali incombeva la tassa *dell'aes hordearium* [3]). Spesso il prodotto della vendita del bottino (*manubiae*) o della contribuzione di guerra imposta ai vinti permise al senato di ordinare la restituzione ai contribuenti della loro quota, senza pregiudizio dei guadagni individuali del bottino, a volte autorizzato dai consoli, e dell'aggregazione al patrimonio dello Stato di tutte o di parte delle terre conquistate [4]).

---

[1]) Marquardt (*Staatsverw.*, II, p. 174) fa notare, su questo soggetto, che lo Stato viveva in genere del prodotto del suo patrimonio, e Ed. Laboulaye che l'imposta di guerra sul capitale, richiesta solo in linea straordinaria e più che mai dopo l'adozione del soldo, cessò d'essere in vigore dal VI secolo, e che fin d'allora la massa del popolo era poco interessata a contestare le prerogative del senato in materia d'imposte. (Vedi Laboulaye, *Essai*, p. 61 e seg.).

[2]) Non si ricorreva al tributo se non nel caso che la guerra esigesse spese straordinarie. (Vedi Tit. Liv. VI, 14, 12, VI, 32, VII, 27; XXIII, 28, XXXIII, 42, XXXIX, 7; Dionys. Halicarnasso, V, 20, Plutarch., *Publicola*, 12; Cicerone *De officiis*, II, 21; Marquardt, II, p. 157 e seg.). Allorchè il pericolo era estremo, l'imposta prendeva il carattere d'una specie di contribuzione volontaria in cui ognuno si tassava da sè stesso, *Tributum temerarium* (vedi Festus V. *Tributorum*; Tit. Liv., XXVI, 35, 36; XXIX, 16), il che par assomigliarsi a un prestito di Stato per sottoscrizione pubblica (Walter, § 179, nota 2ª, e § 181, nota 55; Marquardt, II, p. 159, 161, 167), più tardi rimborsato. (Vedi Tit. Liv., XXIX, 16; XXXI, 13; XXXIII, 42; XXXIX, 12).

[3]) L'*aes equestre* o il bronzo per la compera dei cavalli era fornito dal tesoro; l'*aes hordearium* per la loro manutenzione era pagato da alcuni contribuenti soltanto, vale a dire dalle vedove e dagli orfani. (Consultare, su questo, Tit. Liv., I, 43; Cicerone, *De Republica*, II, 20; Gaius, IV, 27; Festus, V.is *Equestre*, *Vectigal*; Plutarch., *Publicola*, 12; Walter, §§ 31, 321, 113, 181, 716; Lange, 3.a ed., I, p. 548, 810; Marquardt, II p. 167).

[4]) Le terre conquistate, quando non erano restituite con un trattato puro e semplice, appartevano di diritto al demanio del re, prima, del popolo romano poi (Dionys. Halic., II, 7; Tit. Liv., II, 41: VIII, 1; X 1 e seg.; Walter, n. 182) e

D'altronde una parte notevole di spese, cioè quelle del culto, erano sopportate in gran parte da cespiti speciali, vale a dire mediante l'affitto delle terre demaniali attribuite ai templi ed ai sacerdoti, in virtù d'antiche leggi [1]). Non restava altro che a provvedere al mantenimento degli edificî o delle vie pubbliche e | I, **22** | a certi servizî dello Stato, come le forniture per gli scribi e i cursori dei magistrati, per gli ospiti e pei cavalli curuli, etc. Ciò costituiva un lieve bilancio di spese municipali, ordinariamente coperto dalle rendite dell'*ager publicus*, dai diritti di porto e di dogana d'Ostia o dalle saline dello Stato. Per tal modo le entrate indirette, benchè ridotte in principio dal senato, per far sì che il popolo aggradisse l'avvento del regime consolare, finirono per costituire la risorsa normale della pubblica entrata [2]). La guerra a volte traeva seco la necessità di spese straordinarie; ma il solo popolo poteva darne facoltà al senato e ai consoli, autorizzandoli così implicitamente a decretare la riscossione del tributo e l'arruolamento delle legioni.

In alcune epoche di crisi monetaria o soltanto politica, la plebe reclamò per mezzo dei suoi tribuni contro l'uno o l'altro di questi decreti. Ma delle sagge concessioni o l'autorità della dittatura mettevano fine ben presto a queste opposizioni accidentali. Mai, secondo Cicerone, il popolo romano tentò di togliere al senato l'alta direzione delle finanze [3]). Secondo i casi, in rapporto all'ammontare totale del capitale dichiarato dagl'interessati, | I, **23** | verificato dai censori e iscritto sulle tavole censorie, un senato-consulto imponeva una somma più o meno considerevole, da ripartirsi in seguito proporzionatamente fra i censiti, al tasso di 1, 2 o 3 per mille assi, a seconda che il tributo dovesse essere semplice, doppio o

---

formavano l'*ager publicus* (vedi Cicer., *In Rullum*, I, 2; II, 19; *In Verrem*, III, 6); inalienabile senza l'intervento d'una legge, e non soggetto a prescrizioni (vedi Frontin., *De controversiis agrorum*, p. 50; Senec., *Epistola*, 79; Walter, § 575); le famose leggi agrarie non hanno mai avuto per oggetto altro chè il ricupero e l'attribuzione del possesso. (Vedi il nostro articolo, *Agrariae leges*, nel *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines* di Daremberg e Saglio; sull'accrescimento di questo demanio sotto la repubblica, vedi Mommsen, *Livii Perioche*, p. XVIII-XXVI; Marquardt, I, p. 430 e seg.; II, p. 147 e seg.; Walter, §§ 18, 36, 37, 61, 182, 238, 239, 252, 328, 582).

1) Vedi Dionys. Halicarnass. (II, 7; III, 1 e 19); Oros (V, 18); Walter, (§§ 18 e 159, nota 216), e il nostro articolo *Bona templorum*, nel *Dictionnaires des antiquités grecques et romaines* di Daremberg e Saglio.

2) Le entrate indirette provenienti dalla locazione dei diritti del demanio (*Vectigalia*) formavano la risorsa normale del bilancio. (Vedi Marquardt, II, p. 156; Walter, n.° 182; Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains*, II, p. 402 e sg., 405 e seg.).

3) L'*aerarii dispensatio* non fu disputata al senato, (vedi Cicer., *In Vatinium* 15; Polibio, VI, 13 [11]; Laboulaye, *Essai*, p. 59 a 61; Lange, II, p. 434, 2.ª ed.; Walter, §§ 128, 179, 216, nota 63; Marquardt, II, p. 174).

triplo [1]). Inoltre, il senato riscuoteva dalle città alleate un contingente in danaro o in natura [2]). L'ultima disputa seria sugli arruolamenti militari e sul tributo che ne derivava, sorse in occasione del progetto della seconda guerra contro la Macedonia (544 di Roma o 210 av. G. C. (I comizi, cedendo all'autorità politica del senato, aderirono alfine a questa spedizione lontana [3]), che doveva arricchire il tesoro e compensare il popolo, sopprimendo nel VI secolo, la necessità del tributo [4]) (585 di Roma o 167 av. G. C.).

Infatti la conquista, a diverse riprese, vi versò somme si considerevoli, da sorpassare di molto il prodotto dell'imposta indiretta speciale istituita in altro tempo in vista d'un tesoro di riserva (*aerarium sanctius*) [5]). Intendo parlare della tassa sul valore venale degli schiavi affran-

---

[1]) Era questa un'imposta diretta e proporzionale sul capitale (Varr., *De lingua latina*, V, 181), dell'1 del 2 o del 3 per mille assi (vedi Tit. Liv., XXIX, 15, 9; XXIII, 31; XXXIX, 7 e 44; Mommsen, *Römische Tribus*, p. 28; Marquardt, II, p. 160; Lange, 3.ª ed., I p. 301, 456, 493, 539 e II, p. 277, 303, 601). Mommsen crede che all'inizio non fosse che un imposta fondiaria, ma ch'egli portò più tardi su tutto il capitale (vedi *Staatsrecht*, II, 2.ª ed., p. 378 e seg.; Dureau de la Malle, II, p. 407, 408).

[2]) Il contingente degli alleati, in danaro o in natura come in soldati, veniva riscosso dal senato giusta i trattati. (Vedi Tit. Liv., VIII, 25; XXI, 17; XXVI, 39; XXXIV, 56; XXXV, 16, 20, 41; XXXVI, 42; XLII, 1, 31, 35, 48: XLIII, 12, XLIV, 21; Walter, § 231). È d'uopo aggiungere a queste risorse il ricavato del tributo dei popoli soggetti. (Vedi Tit. Liv., XXXIV, 57; XXXVII, 36; Dionys. Halic., IV, 52; V. Walter, § 96, note 46, 47 e § 97, 183).

[3]) Vedi Tit. Liv. (XXXI, 6, 7, 8); Marquardt (II, p. 174).

[4]) V'erano stati, a diverse riprese, dibattiti seri in occasione delle leve e della guerra, perchè esse traevano seco indirettamente la necessità del tributo. (Vedi Tit. Liv., II, 27 a 30; IV, 60; V, 10; VI, 18, 27, 31, etc.; Marquardt, II, p. 174). Si cessò di esigerlo realmente, a motivo della ricchezza del pubblico tesoro a partire dal 587 di Roma o 167 av. G. C. (Vedi Plutarch., *Aemil., Paul.*, 38, Plin., *N. H.*, 38, 17; Cicer., *De officiis*, II, 22; Valerio Massimo. IV, 3, 8) fino al consolato di Hirtius e Pansa, anno di Roma 711 o 43 av. G. C., in cui fu ristabilito temporaneamente. (Vedi Walter, § 181; Lange. I. p. 456, 493, 579; II, 277, 286, 303, 601, 3ª ed.; Dureau de la Malle, I, 140; II, p. 335, 374, 430; Marquardt, II, p. 171 e seg.). Quanto a quest'ultimo ristabilimento, fu questa una misura straordinaria, praticata durante il triumvirato, che Marquardt considera come un prestito forzato o *temerarium tributum* (Appian., *De bello civili*, IV, 5 e 32). Vedi frattanto Dio. Cass. (XLVII, 16), il quale afferma che fu presa per base una dichiarazione del *census*. Dopo la guerra sociale (665 di Roma o 89 av G. C.), questa esenzione dal tributo s'era estesa a tutti gli Italici divenuti cittadini romani.

[5]) Il tesoro di riserva, *aerarium sanctius*, si componeva di monete d'oro e di verghe, rinchiuse in un sotterraneo del tempio di Saturno, e non ne uscivano che in caso d'invasione gallica o di qualche estremo pericolo. (Vedi Tit. Liv., XXVII, 10; Cicerone, *Ad Atticum*, VII, 21; Walter, § 179; Lange 3.ª ed., I, p. 727, 790; II, 26, 652; III, p. 411, 415, 2.ª ed.; Marquardt, II, p. 23, 156, 273, 293; Mommsen, *Staatsrecht* I, p. 88, 103; II, 1, p. 117, 460, nota 2; Mommsen, *Hist., rom.*, III, 6; t. III, p. 230 della traduzione dell'Alexandre; IV, p. 66, 137; VI, p. 21; VII, p. 259).

cati, creata una volta per tutte a Sutrium dai legionari riuniti in comizi tributi, nel 397 di Roma o 357 av. G. C., sotto [I, **24**] il nome di *vicesima manumissionum*, e sulla proposta del console C. P. Manlio [1]). Questa fu la sola legge d'imposta votata dal popolo, e nei campi, contrariamente a tutte le tradizioni. E poichè essa procurava un'entrata considerevole al tesoro in imbarazzo, ricevette l'approvazione del senato; ma i tribuni stabilirono la pena capitale contro chiunque convocasse d'allora in poi il popolo fuori del recinto della città, perchè un tal precedente avrebbe autorizzato gravi abusi; non v'era, secondo loro, niente di così funesto che non fosse possibile ottenere da soldati devoti al console col loro giuramento [2]). L'ammontare di questo tesoro segreto che restava nascosto e improduttivo nei sotterranei del tempio di Saturno, per non uscirne che in caso di pericolo estremo, come quello d'una invasione gallica, ascendeva, nel sesto secolo di Roma, a 4000 libbre romane di oro, equivalenti a 1,305 chilogrammi 350 grammi, cioè cinque milioni all'incirca della nostra moneta. Più tardi s'accrebbe col prodotto dei contributi di guerra [3]).

Pure le risorse si esaurirono durante la seconda guerra punica, malgrado il raddoppiamento del tributo, fin dal quarto anno, e l'imposizione dell'imposta o prestito [I, **25**] progressivo, pei bisogni della marina, nel 538 di Roma o 216 av. G. C. [4]). Il senato dovette ricorrere a misure eccezionali. Ricorse dapprima al deplorevole espediente di ridurre le monete, vale a dire di abbassarne il titolo o il peso [5]); bisognò presto permet-

---

[1]) È il solo esempio d'una legge centuriata votata dalle legioni fuori di Roma (Vedi Liv., VII, 16; XXVII, 10). Questa imposta indiretta del ventesimo sul valore venale degli schiavi affrancati, chiamata *vicesima libertatis*, dava un prodotto chiamato *aurum vicesimarium* (Vedi Liv., XXVII, 10).

[2]) Vedi Liv. (VII, 16).

[3]) Vedi Liv. (XXXVII, 10), Plinio *N. H.*, XXXI, 17; Vedi Marquardt (II, p. 23 e seg., 156 e seg.); sull'accumulo di questi capitali improduttivi, vedi Dureau de la Malle (*Écon. pol. des Rom.*, I, p. 290 e seg., II, p. 369. 398, 402, 409, 445, 451, 456), il quale ha cercato anche di dedurre dal prodotto dell'*aurum vicesimarium* dei dati quanto al numero delle affrancazioni e degli schiavi (I, p. 293 a 295) nel 529 di Roma. Mommsen (*Röm. Münzwesen*, p. 402) crede che questa imposta si pagasse in verghe, e che implicasse un rapporto fisso tra questo metallo e l'argento monetato. Questa contribuzione sopravvisse all'abolizione delle altre tasse indirette per via della legge Cecilia *De vectigalibus* (Vedi Cicer., *Ad Atticum*, II, 16).

[4]) Vedi Liv. XXIII, 31 e XXIV, 11).

[5]) Una riduzione dell'asse aveva avuto luogo dapprima durante la prima guerra punica. Vedi Plinio, *N. H.*, XXXIII, 13; Festus, V.is *Aes grave, sextantari*: Varr. (*De re rustica*, I, 10); Walter (§ 186); Böchk (XXVII, 3, § 8, XXVIII, 8; XXX, 1, 2, 7); Mommsen (*Röm. Münzwesen*, p. 330). Nel 537 di Roma ebbe luogo una nuova riduzione che portò l'asse a un' *uncia*; e fu ancora riportato da una legge *Papiria*, rogata nel 669 e 670 di Roma, a una mezz'oncia (Vedi Mommsen, p. 333); sulla crisi del tesoro, vedi Dureau de la Malle, I, IX, p. 291 e seg., e Mommsen, *Stor. rom.*, III, 6, 7; III, p. 230 della traduzione Alexandre; Willems, *Droit public romain*, 3.a ed., p. 53 e seg.

tere ai censori di trattare a credito con fornitori [1]), poi aprire un prestito e creare una banca di prestiti ai particolari pel riscatto dei prigionieri, diretta da una commissione composta di triumviri banchieri [2]). Si giunse fino al punto di mettere la mano, sotto forma di prestito volontario, sui danari pupillari [3]). Alfine, dopo dieci anni di lotta, nel 543 di Roma o 211 av. G. C., furono esauriti gli ultimi fondi del tesoro di riserva, ascendenti, come s'è detto, a 4,900,000 lire [4]). Ma presto la ripresa di Taranto fece rientrare nella pubblica cassa 3,000 talenti d'oro, o circa lire 15,375,000 [5]). Il vincitore di Zama colmò il *deficit;* egli portò prima a Roma 123,000 libbre d'argento, cioè più di 9 milioni [6]); inoltre, pel trattato dell'anno di Roma 553 o 201 av. G. C., Carthagine promise di pagare, nel termine di cinquant'anni, una somma di 10,000 talenti d'argento, cioè 1,275,000 lire per anno [7]) [I, **26**]. Filippo di Macedonia fornì nel 557 di Roma o 197 av. G. C., più di 1,750,000 lire [8]). Otto anni più tardi, la guerra d'Antioco fruttò 54 milioni secondo alcuni, 87 milioni secondo altri [9]), e Roma aveva potuto rifiutare, nel 563 di Roma o 191 av. G. C., il rimborso anticipato che le offriva Carthagine [10]). Infine la guerra di Perseo fruttò più di 56 milioni nel 586 di Roma o 168 av. G. C., e permise d'esonerare

---

[1]) Vedi Liv. (XXII, 48, 49, XXIV, 18); Dureau de la Malle (I. p. 291. *Écon. polit. des Romains*).

[2]) I *tres viri mensarii* furon incaricati di anticipare dei fondi ai particolari per pagare il riscatto dei prigionieri, etc. (Vedi Liv. XXIII, 21; Flor., II, 6, 24). Ma furono incaricati ancora di ricevere i pagamenti da farsi al tesoro, o il prodotto dei prestiti (Liv. XXIII, 21; XXIV, 18; XXVI, 36; XXIX; 16; XXXIII, 42). Fu questa una banca di Stato (*Mensa publica*). Vedi Marquardt (II, p. 63); Mommsen (*Staatsrecht*, II, I, p. 597); Rudorff (*Röm. Rechtsgesch.*, I, p. 49; Rudorff (*Zeitschrift für Rechtswissenschaft*, X, p. 72).

[3]) Vedi Liv. (XXIV, 18). In caso di reimpiego, il depositante traeva un altro ordine di pagamento sul questore: *a quaestore rescribebatur.*

[4]) Vedi Plinio (*H. N.*, XXXIII, 17): Liv. (XXVII, 10, 11): « Aurum vicesimarium quod in sanctiore aerario ad ultimos casus servabatur, promi placuit. Prompta ad quatuor millia pondo auri, inde quingena pondo data consulibus, etc. ».

[5]) Vedi Liv. (XXVII, 16): « Auri octoginta tria millia pondo, etc. ».

[6]) Vedi Liv. (XXX, 45): « Argenti tulit in aerarium pondo centum millia viginti tria; militibus ex praeda quadragenos aeris divisit ».

[7]) Vedi Liv. (XXX, 37, 44): « Decem millia talentum argentis descripta pensionibus aequis in annos quinquaginta solverent, etc. ».

[8]) Vedi Liv. (XXXIII, 13, 24 e 30); nel 560 di Roma o 194 av. G. C. Filippo consegnò 3, 714 libbre d'oro in scudi massicci, e 14,514 monete d'oro dette *Philippes:* vedi Liv. (XXXIV, 52): « auri pondo fuit tria millia septingenta quatuordecim, etc. ».

[9]) Vedi Liv. (XXXVII, 45, 19, 5. e XXXVIII, 38); Plinio (*Hist. nat.*, XXXIII, 17 [48]); Appian. (*Syriac.*, 38); Polyb., (XXI, 11; XXII, 26).

[10]) Vedi Liv. (XXXVI, 4): Lange, 3.ª ed. (II. p. 300 e 325).

i cittadini d'Italia dall'imposta sul capitale [1]). Il tesoro di riserva possedeva ancora alla fine del VI secolo di Roma un fondo di più di 22 milioni in metalli preziosi [2]). Secondo attesta Plinio, ammontava nel 663 di Roma o 91 av. G. C., a 1,620,829 libbre d'oro, valutate da Dureau de la Malle a 1,512,783,405 lire, somma esaurita in due anni dalla guerra sociale [3]). Le conquiste asiatiche ben presto riempirono questo tesoro. Pompeo da sè solo triplicò quasi l'entrata in danaro della repubblica, che prima di lui percepiva 50 milioni all'incirca di drachme o denari (il denaro valeva su per giù una lira della nostra moneta), e ne percepì 85 milioni sui paesi da lui conquistati [4]). Inoltre egli portò al tesoro tra danaro e argenteria 20,000 talenti o 120 milioni di lire [5]) [I, 27]. L'*aerarium* di riserva si trovava riportato a più di 2 miliardi nel 705 di Roma o 49 av. G. C. nel momento in cui le porte furono forzate da Giulio Cesare, malgrado la resistenza del tribuno Metello, per sovvenire alle spese di guerra contro Pompeo [6]). Ma, prima del periodo di dominazione oltremarina, le risorse ordinarie del tesoro pubblico provenivano dai *pascua* o *vecti-*

---

1) Vedi Plutarch. (*Aemil. Paul.*); Plinio (*Hist. nat.*, XXXIII, 17 [3]): Cicer. (*De officiis*, II, 22); Valer. Max. (IV, 3, 8).

2) Vedi Plinio (*Hist. nat.*, XXXIII, 17 [3] o XXXIII, 55, secondo altre edizioni).

3) Vedi Plin. (XXXIII, 17); Dureau de la Malle (II, p. 369); Brotier (sugli *Annali* di Tacito, p. 419, ed. in 4°).

4) Vedi Plinio (*Hist. nat.*, VII, 19, XII, 4; XXXIII, 16, 17); XXXVII, 5, 6); Plutarch. (*Pomp.*, 45); Appian. (*De bello Mithridatico*, 116); Dureau de la Malle (II, p. 398 e seg.). Il trionfo di Sylla, nel 673 di Roma o 81 av. G. C. aveva riportato 15,000 libbre d'oro.

5) Vedi Dureau de la Malle (II, p. 379 e seg.).

6) Dopo aver passato il Rubicone, violando la costituzione, sotto pretesto di vendicare, sul senato, un'ingiustizia personale molto contestabile, a nostro modo di vedere, malgrado il sistema di Teodoro Mommsen combattuto anche in Germania, Giulio Cesare, per assoldare i suoi legionari contro l'armata di Pompeo, s'impossessò del tesoro, contro tutte le regole del dritto pubblico e del diritto sacro di Roma, e nonostante la coraggiosa opposizione d'un tribuno che vanamente invocò la sua inviolabilità. Il dittatore di fatto ebbe, almeno, la franchezza di rispondere che la guerra faceva tacere le leggi. Si potrebbe riscontrare qui il tipo della famosa massima: « La forza soverchia il diritto ».

Giulio Cesare, che era penetrato in Roma come proconsole, calpestando le leggi, forzò le porte del tesoro e minacciò di morte il tribuno Metello, che fu trascinato dal suo collega Cotta. Vedi Caesar. (*De bello civili*, I, 33); Cicer. (*Ad familiares*, VIII, 16, 1, o *Ad Atticum*, X, 9, A, 1); Dio. Cass. (XLI, 17); Appian. (*De bello civili*, II, 41); Plutarch. (*Caesar.*, 35; *Pomp.*, 41); Zonaras (X, 8); Lucan. (III, 114 e seg.); Plinio (*Hist. nat.*, XXXIII, 3, 17, 46); Florus (IV, 2. 21); Oros. (VI, 15); Cassiodor. (anno 705, p. 624 ed. Mommsen). Quest'atto di violenza diminuì la popolarità del proconsole, anche presso la *plebs infima*. Vedi Cicerone (*Ad Atticum*, X, 4, 8; X, 8, 6); Lange (*Römische Altertümer*, 2.ª ed., III, § 159, p. 114 e seg.); Dureau de la Malle (II, p. 369, 403).

galia, cioè dal prodotto delle imposte indirette autorizzate dal senato, da quello del demanio fondiario dello Stato in Italia o in provincia, dalle foreste, dai pascoli, dalle saline, come dalle miniere, dai monopoli, dai diritti di dogana o di porto, etc. Il diritto di ricupero di questi balzelli al tasso fissato dalla tariffa generale consacrato nelle tavote censorie, era appaltato periodicamente ogni lustro, per cinque anni, dai censori, ai pubblici incanti e mediante una somma annuale a società d' imprenditori chiamati *publicani*, vale a dire fittuarî generali del demanio [1]). Il tasso dell'aggiudicazione variava pochissimo; inoltre il senato si riserbava di radiare i contratti troppo usurari o troppo vantaggiosi consentiti dai censori [2]). Da questo punto, quest'alta assemblea poteva valutare, ogni cinque anni, in maniera presso a poco certa, |I, **28**| il reddito medio del tesoro. L'arricchirsi del fondo straordinario dette modo di abolire, sopratutto come vessatorî, i diritti di dogana in Italia, nel 694 di Roma o 60 av. G. C. con la legge *Caecilia de vectigalibus* [3]). Parve necessaria una legge per abbandonare un' imposta esistente, benchè il popolo, pago di domandare ai suoi capi delle elargizioni frumentarie e degli spettacoli, avesse lasciato a lungo andare al senato la cura di regolare a suo talento il bilancio delle entrate. L' imposta diretta o tributo sul capitale, le sovvenzioni degli alleati e le tasse mantenute o create nelle provincie con le leggi organiche non servivano che a sopportare le spese di guerra o d' amministrazione locale ; senonchè i prodotti di certe prestazioni in derrate erano di già

[1]) Si dava in genere il nome di *Vectigalia*, da *vehere*, al prodotto dei diritti del demanio del popolo romano. Vedi Mommsen (*Röm. Staatsrecht*, II, 1. p. 411 nota 3); Marquardt (II, p. 155 e seg.). Ora, la facoltà di percepire il prodotto di questi diritti secondo la tariffa legale, era data in affitto a imprenditori, chiamati per ciò stesso pubblicani: sui *publicani*, in genere, o società di speculatori, vedi Tito Livio (XXIII, 48, 49; XXV, 3, 4, 5; XXXIX, 44; XLIII, 16) e i testi citati da Walter (§ 148, 185); Mommsen (II, p. 85, 155, 176, 239, 247, 289); Lange (I, 3.ª ed., § 84, p. 814); Dureau de la Malle (*Écon. polit. des Romains*, II, p. 348, 389, 390, 429). Questi appaltatori generali, appartenenti all'ordine dei cavalieri pesavano sopra ai governatori di provincia per meglio sfruttare l' affitto delle imposte. Del pari essi lottavano contro il senato per la composizione del giurì nelle corti d' assise (*quaestiones perpetuae*) competenti in materia di concussione e di peculato (Vedi Belot, *Hist. des cheval. rom.*, 1872, p. 148, 197 e seg.).

[2]) Dipendeva dal senato il mantenere gli affitti del demanio aggiudicati dai censori, o il rescinderli (*locationes inducere*); la stessa regola s' applicava alle contrattazioni per quanto concerneva i comizi o i lavori pubblici. Vedi Polyb. (VI, 17 [15]); Tit. Liv. (XXXIX, 44); Dio. Cass. (XXXVIII, 7); Appian. (*De bello civili*, III, 13).

[3]) La legge Cecilia ebbe per iscopo di guadagnare il favore popolare, liberando gl' Italiani dalle vessazioni dei pubblicani, ma fu criticata da Cicerone (Vedi Cicer., *Ad Atticum*, II, 26; *Ad Quintum*, I, 1, 10 [11]; Dio. Cass , XXXVII, 51). Confronta a proposito di questa riforma che lasciò sussistere la tassa del ventesimo sulle affrancazioni, Walter (§§ 182, 261. testo e nota 49); Lange, 3.ª ed. (II, p. 675; III, p. 247); Dureau de la Malle (II, p. 357, 375, 389).

adibiti particolarmente all'alimentazione di Roma e trasportati ad Ostia da compagnie d'appaltatori [1]).

Se il diritto di votare le entrate e di decretarne la riscossione apparteneva al senato, con più forte ragione doveva essere lo stesso in genere, relativamente alla natura e alla cifra totale delle spese pubbliche (*Aerarii dispensatio*)[2]). Dotti autori e sopra tutti Marquardt, nel suo recente trattato dell'amministrazione romana [3]), hanno opinato che non esistette bilancio [I, **29**] vero se non sotto Augusto. Ma noi crediamo con altri eruditi e segnatamente con Laboulaye, Becker e Mommsen [4]), che quella è affermazione inesatta o almeno molto esagerata. Non esisteva, non v'ha dubbio, sotto la repubblica un bilancio completo e unitario, nè sopratutto un bilancio di spese distribuite per sezioni e votato annualmente dal senato. Intanto bisogna ammettere, insieme al bilancio degli introiti normali, indicato più su, l'esistenza d'un bilancio quinquennale delle spese ordinarie Infatti il senato apriva ai censori un credito equivalente in genere alla metà e a volte alla totalità del ricavato delle tasse annuali (*vectigal annum*), durante cinque anni, per adibirlo, sotto la loro responsabilità al mantenimento dei servizi, degli edifici, e principalmente ai lavori pubblici [5]).

Inoltre un'antica usanza permetteva agli edili di disporre a loro talento, nell'interesse dello Stato, della sovvenzione accordata pei loro

---

[1]) Vedi, sull'annona a le leggi frumentarie, Walter (§§ 294, 295) e Marquardt (II, p. 106, 111 e seg.).

[2]) Il senato aveva solo l'*aerarii dispensatio*. Vedi Cicerone (*In Vatinium*. 15; Polyb. (VI, 13); Liv. (XXIII, 36; XXXIII, 7; XL, 51; XLI, 27); Walter (§ 128, 179, 216, nota 63); Mommsen (*Hist. rom.*, II, 3; II, p. 100 della traduzione dell'Alexandre); Mommsen, *Dritto pubblico*, 2.ª ediz. (II, 1, p. 123 e 440): Marquardt (II, p. 160, 289); Laboulaye (*Essai*, p. 59 e seg.): Lange (I, 3.ª ediz., p. 814. II, 252, 434).

[3]) Marquardt (*Röm. Statsverw.* 2.ª ediz., 1884, II, p. 78 a 85. 95, 106, 145, 178, 200, 286) pare non ammetta l'esistenza d'un vero bilancio a Roma prima d'Augusto. Riconosco di buon grado che non vi fosse un bilancio unitario, completo: ma un bilancio quinquennale esisteva, un bilancio per la sua parte d'introiti ordinari *vectigalia*, e delle spese, in genere, più comuni.

[4]) Vedi Laboulaye (*Essai*, p. 45, 49, 59 e seg.); Becker *Handb. d. Altert.*. II. 2, p. 231, 235 e 452); Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 428 e seg., 442). Egli ammette il parallelismo tra i *vectigalia*, o entrate del demanio da una parte, e le contrattazioni, o *ultro tributa*, relative ai servizi e ai lavori pubblici (Dureau de la Malle, II, p. 403 e seg.; Lange, 2.ª ediz., II, p. 434 e seg.). Tuttavia nè le imposte di guerra, ne il bottino, nè il prodotto delle ammende pronunziate dagli edili, etc., facevano parte del bilancio delle rendite normali (Vedi T. Mommsen. 2.ª ediz., I. p. 119; 1, p. 124, 486, 536).

[5]) Vedi Liv. (XL, 46, 16; XLIV, 16, 17; Varr., V, 181); Mommsen (*Staatsrecht*. 2.ª ed., II, 1, p. 429, e sopratutto 441, nota 2, e 446); Laboulaye (*Essai*, p. 49 e 59); Lange (I. 3.ª ediz., § 81, p. 811 e seg.).

giuochi, e del prodotto eventuale delle ammende da loro ottenute o decretate nell'esercizio della loro giurisdizione [1]); essi lo consacravano sia ai giuochi pubblici, sia al mantenimento e alla riparazione degli edifizi o delle vie di Roma, salvo la loro responsabilità in caso di peculato. In principio, |I, **30**| a ragione possiamo dire con Mommsen, che in tempo di pace il quinto, e in in tempo di guerra il sesto delle entrate dello Stato era destinato a lavori pubblici in Roma e qualche volta anche in Italia con l'autorizzazione speciale del senato [2]). Quanto alle spese di guerra, vi si provvedeva con crediti straordinarii, accordati dal senato ai consoli o ai proconsoli, un tempo sul tributo, indi sui fondi eventuali dei contributi di guerra o delle sovvenzioni degli alleati, oppure, in ultimo caso, sulla cassa del tesoro di riserva. Ma vi erano nel bilancio censorio gli elementi essenziali d'un bilancio ordinario, quinquennale.

La natura e l'entità di alcune spese, come le sovvenzioni accordate al culto, il mantenimento degli animali sacri e dei cavalli e muli era stabilito invariabilmente dall'antico diritto religioso o da una costumanza inveterata. Queste spese formavano, così, in un certo modo dalle sezioni tradizionali e fisse del bilancio della repubblica, che un senato-consulto non aveva più bisogno d'autorizzare. L'estenzione di questi oneri era determinata, nel suo *maximum* almeno, dal senato, sopratutto dopo l'istizione della censura. I censori ricevevano dal senato un credito ristretto, vale a dire il diritto |I, **31**| di disporre d'una somma determinata (*certa pecunia attributa* o *assignata*) sulla cassa dei questori [3]) per il pagamento dei crediti risultanti da contrattazioni o aggiudicazioni concernenti i servizi dello Stato. Era lo stesso pel mantenimento e pel salario dei cursori e degli schiavi pubblici accordati ai magistrati. Il credito annuale aperto ai censori ascendeva a volte a una cifra considerevole; e, secondo la testimo-

[1]) Vedi Liv. (X. 23; XXVII, 6, 19; XXXIII, 42, 10; XXXV, 10, 42; XXXVIII, 35, etc.); Plin. (*Hist. nat.*, XXXIII, 1, 19, e gli autori citati da T. Mommsen (*Staatsrecht*, 3.ª ediz., I, p. 138; II, 1, p. 486 e seg. 546 e seg.); da Becker (II, 2, p. 312); Walter (§§ 138, 210; § 86, p. 870, 888, 3.ª ediz.).

[2]) Gli antichi dividevano tutte le attribuzioni dei censori in due rami: la riscossione e l'aggiudicazione dell'entrate, da un lato, *vectigalia* o *locationes*, e dall'altro le contrattazioni, *ultra tributa*. Vedi *Lex Iulia municipalis*, l. 73 e Tit. Liv. (XXXIX, 44); Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 1, p. 427, 434, 443); Cicerone (*Ad familiares*. XIII, 11, 1). Le contrattazioni avevano per oggetto i servizi e i lavori pubblici. Quanto a questi vedi Mommsen. (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 347, 419, 423, 434, 436. 440, 442, 446); Becker (II, 2, p. 312 e seg.); Marquardt (II, p. 85, 86); Lange (I, § 84, p. 815 della 3.ª ediz.); Liv. (XL, 51; XLIV, 16; XXXIX 44; XLIII, 16). Sui lavori in Italia, vedi Liv. (XLI, 27); Mommsen (II, 1, 3.ª edizione, p. 425, 447).

[3]) L'aprire un credito ai censori si diceva *pecuniam assignare vel attribuere*. Vedi Liv., XXXIX, 45; XL, 46, 51; XLIV, 16; *Lex Iulia municipalis*, l. 42, 49; Polyb., VI 13, 14 (II, 12); Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 141, 442, 447; Walter, § 181

nianza di Plinio e di Cicerone, si può valutare a 35 o 40 milioni il prodotto medio annuale delle tasse destinate a coprire questi oneri [1].

I precedenti permettevano ai consoli d'ordinare alcune spese impreviste e illimitate, solo in tempo di pace [2], o che dovettero ridursi a ben poco dopo l'istituzione dei censori. Per le spese di guerra un senato-consulto speciale ne fissava la natura e l'ammontare, aprendo al generale un credito determinato sulla cassa del questore generale, agente ausiliario del tesoro pubblico: credito rinnovabile d'altra parte, o suscettibile di supplemento a seguito di nuova domanda [3]. Una legge soltanto poteva autorizzare col concorso del senato, l'alienazione di terre del demanio, sia per vendita pubblica, sia per assegnazione |I, **32**| ad una colonia, sia per distribuzione tra i cittadini di Roma, o per abbandono all'occupazione pubblica [4]; ma, più di frequente, il senato ordinava la messa in aggiudicazione del diritto di sfruttare l'*ager publicus*, in Italia come nelle provincie.

Risulta da questa rapida esposizione che, sotto la repubblica, il controllo legislativo sugli introiti e le spese pubbliche, rientrava in genere nelle attribuzioni delegate al senato, e per eccezione ritornava al popolo romano. Senonchè era d'uopo ricorrere ai comizi per abrogare un'imposta o alienare i beni del demanio del popolo. Ma in linea di principio non veniva riconosciuto al potere esecutivo, rappresentato dai magistrati superiori, e foss'anche dal dittatore medesimo, il diritto d'imporre un contributo pubblico o d'ordinare una spesa non autorizzata dalla legge, dal costume o da un senato-consulto.

---

[1]) Vedi Plin., *Hist. nat.* (XXXIII, 17); Plutarc. (*Pomp.*, 45; *Cato Utic.*, 26): Cicerone (*Pro Sextio*, 25); Durean de la Malle (II, 402 e seg.).

[2]) Il diritto d'ordinare e di disporre le spese, che sul principio, pei consoli ebbe una latitudine quasi illimitata, fu ristretto di regola alle spese di pace, a Roma, e di fatto dall'autorità del senato, alle spese ordinarie. Vedi Polyb. (VI. 12, 8; 13, 2; VI, 15, 4); Liv. (XXXVI, 36, XXVIII, 39, XL, 44). Vedi su questo punto delicato, Mommsen (2.ª ediz., I, p. 119 e seg., e II, 1, p. 123, 124, 159, 160 e 421, nota 2).

[3]) Vedi Polyb. (VI, 12, 13, 15, 4); Tit. Liv. (XLIV, 16): Mommsen (2.ª ediz., (II, 1, p. 123); e seg,; Becker (II, 2, p. 110); Ihering (*Geist. des Röm. Rechts*, II, 204; Walter (§§ 128, 135, 179); Lange (I, § 81, p. 727 della 3.ª ediz.).

[4]) I re avevano la libera disposizione del patrimonio, anche immobiliare (Cic., *De republica*, II, 14, 26). Ma nei tempi storici non troviamo più traccia di questo dritto, neppure pei generali (Vedi Mommsen, *Corpus inscrip. latin.*, I, p. 88, e Hermes, V, p. 234; *Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 123, 231). V'è bisogno d'una legge o d'un senato consulto perchè si trasformi un luogo pubblico in privato o reciprocamente. (Vedi Tit. Liv., IX, 46; Cicerone, *De domo*, 49, 127: Mommsen, II, 1, p. 124, 235, 256 e seg.: Vedi frattanto Becker, II, 2, p. 235, nota 83; Tit. Liv., XXXI, 7; XL, 51). Ma io credo che l'autorizzazione del senato è implicitamente supposta da Tito Liv., e Mommsen (II, 1, p. 428, e seg.) pareva che ammettesse anche la nostra spiegazione. Tuttavia i magistrati potevano affittare godimento degli *agri publici* (Hygin., p. 116, ediz. Lachmann; Mommsen, II, 1, p. 452

II.

Dopo che ebbe così nettamente separata l'alta missione del legislatore dalla funzione attiva dell'amministrazione, il genio romano seppe ugualmente concepire e realizzare la teoria essenziale [I, **33**] d'onde nascono una distinzione e una incompatibilità radicale tra le funzioni di chi ordina il pagamento e quelle di contabile del pubblico danaro. Quest'assioma, che si ha torto di supporre sia tutto moderno, già proclamato dall'antico diritto, serve al giorno d'oggi di base alla nostra organizzazione finanziaria.

Sarebbe forse necessario di venire qui riassumendo le conseguenze considerevoli quanto molteplici di questo principio, dal doppio punto di vista, sia dell'influenza di queste due grandi classi d'agenti sulla riscossione e l'impiego delle risorse, sia della loro distinta responsabilità? Rammentiamo solo che, relativamente alle spese, il legislatore, osservando la differenza intima dei rapporti tra chi emetteva i mandati e il contabile e i loro interessi separati ha attinto nella natura delle cose il modo di specificare le forme e le scritture prescritte nell'amministrazione dell'uno e nella gestione dell'altro. Per tal modo le loro operazioni successive ma connesse si controllano rispettivamente; e i metodi analitici della contabilità permettono di garentire a un tempo i legittimi interessi di chi esige e quelli non meno rispettabili del tesoro nazionale; infine il contabile, posto tra l'amministrazione e la giurisdizione chiamata a giudicarlo, si trova naturalmente portato a illuminare anticipatamente [I, **34**] quello stesso che ordina i pagamenti sui suoi errori, potendo il pagatore rifiutarsi di subire le conseguenze, o almeno declinare la responsabilità.

Quello stesso buon senso superiore che fece consacrare, dopo l'avvento della Repubblica, la prima applicazione della separazione dei poteri togliendo ai consoli, successori del re, la facoltà di creare le imposte e di stabilire le spese, per confidarla al senato, ispirò il pensiero di restringere l'autorità dei nuovi depositari del potere esecutivo, e di controllarli mediante l'istituzione dei tesorieri pagatori generali o questori. Qui non v'è nulla che appartenga all'immaginazione o al desiderio molto frequente nei moderni di scoprire dappertutto analogie, le quali in effetto non sono che apparenti. I fatti sono costanti; senonchè avrebbero forse meritato d'essere messi in luce, dal punto di vista amministrativo, da eruditi, cui fossero più familiari le nostre forme finanziarie. La testimonianza unanime degli storici antichi attesta che il nuovo stabilirsi e la nuova denominazione dei questori divenuti tesorieri del popolo romano, ebbero per iscopo, come le altre leggi Valerie di restringere il retaggio dell'antico *imperium* regio [1].

[1] Vedi Plutarco (*Publicola*. 12; *Quaestion. rom.*. 12); Zonaras (7. 13), sull'autorità di Dione Cassio. Questi autori indicano formalmente, nell'istituzione dei ori e

Infatti, lo si vede già ristretto dalla collegialità e [I, 35] dall'annualità dei consoli, come dalla garenzia dell'appello al popolo, e più che altro dalla loro responsabilità eventuale, alla fine del loro ufficio, innanzi ai comizi giudiziari del popolo romano; alfine, poco tempo dopo, dal *veto* del tribunato e dall'uguaglianza civile sancita nelle XII tavole. Ma si volle controllare, servendosi della questura, la missione degli amministratori del tesoro. Bisogna segnalare ad onore degli uomini di stato romani, questa istituzione loro particolare sviluppata poi da una pratica progressiva e destinata ad estendersi ancora sotto l'impero allo scomparire del controllo legislativo del senato. Ma la repubblica aveva tracciata la via per prevenire l'arbitrio e gli abusi di coloro che ordinavano i pagamenti, affidando questo ufficio a magistrati superiori, mentre che il maneggio del danaro, senza alcun diritto d'autorizzare nè di pagare spontaneamente le spese, si concentrava nelle mani di questori urbani in Roma, e, in provincia, dei questori militari, corrispondenti a' primi.

---

d'un locale speciale pel tesoro pubblico del popolo romano, l'intenzione di Publicola di stabilire un limite e un controllo all'*imperium regium* dei consoli. Vedi anche Becker (*Altert.*, II, 2, p. 336, 342); Mommsen (*Staatsrechts*, 2.ª ediz., II, 1, p. 123 e seg. 419, 541); Ed. Laboulaye (*Essai*, p. 27 e seg. 31 e seg., 40 e seg., 45 e seg.); Walter (§ 58).

La distinzione tra coloro che ordinavano i pagamenti e i contabili è costante in Roma, e i loro conti d'amministrazione e di gestione sono, in genere, separati *). Mai fu permesso ai consoli, ai pretori o ai censori di percepire direttamente un introito o di accettare un dono che avesse relazione col loro ufficio, nè di eseguire un pagamento. — E ciò stesso fu loro interdetto sotto pena di rendersi contabili, incorrendo nella pena di peculato (Leggi 1 e 2 Digesto, *De peculatu*, XLVIII, 8; Paolo *Sentent. receptae*, V, 27), se v'era dolo, o di *residuae pecuniae*, se non v'era stata frode, quando essi avevano maneggiato il pubblico danaro.

Sempre quelli che disponevano i pagamenti dovevano procedere per via di mandato, *jubere* o *rescribere* sulla cassa dei questori, a profitto di un terzo, per le spese, o, come magistrati ordinar loro le esazioni. (Vedi Cicer., *Philippic.* 9 e 14 in fine; Plutarch., *Cat. Utic.*, 17, 18; Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 123 e 551; Cicer., *In Verrem*, I, 13, 14, 38; III, 76, 77).

In senso inverso, le leggi interdicevano ai questori di fare un pagamento senza il mandato d'un magistrato facoltato ad ordinarlo. (Vedi Polyb., VI, 11; Plutarch., *Cat. d'Utic.*, 17, 18), o di percepire danari altrimenti che in virtù d'una legge o d'un senato-consulto, o dell'editto od ordine esecutivo del magistrato; era loro proibito *a fortiori* di stornare i fondi pubblici loro affidati. (Vedi Cicer., *In Verrem*, III, 75). Il loro ufficio implicava la proibizione di pagare *contra legem*, o senza mandato regolare, come di percepire una imposta illegale.

Gl'interpreti moderni hanno ben constatata la necessità, pel censore o pel console, di non disporre dei fondi se non con la mediazione del questore, cioè per

---

*) Vedi Mommsen, I, 119; II, 1, p. 256, 541. Pei conti del console o del proconsole, vedi Liv., XXXVIII, 55; Laboulaye *Essai*, p. 21, 60; Walter, § 248. Pei conti del questore, vedi Cicerone, *In Verrem*, I, 13, 14, 141; II, 1, 39; *Ad familiares*, II 17, e 5, 20; *Ad Quint. fratrem* I, 1, 13; Laboulaye, *Essai*, p. 46, 180.

Quali erano dunque i magistrati investiti della facoltà d'emettere gli ordini di pagamento? In principio i consoli erano succeduti, sotto questo rapporto, alla prerogativa reale, ma con una subordinazione tutta nuova all'assemblea del senato, rispetto al quale [I, **36**] non erano che semplici ministri. Il potere di questi magistrati era ristretto nei limiti già indicati, anche per la necessità di vivere in rapporti cordiali con la maggioranza del senato [1]) nella cui alta competenza rientravano le finanze e gli affari esteri o amministrativi, e di più una parte considerevole del potere legislativo, nei primi secoli almeno. Così i consoli non potevano ordinare per editto il *tributum ex censu*, nè istituire nuove tasse o alienare il patrimonio senza un preliminare senato-consulto. Senonchè all'inizio, e non v'ha dubbio, per una tradizione dell'antica potestà reale, essi godevano ancora d'un credito illimitato per ordinare le spese di pace in Roma ed emettere dei mandati (*rescribere*) [2]), pagabili dai questori sui fondi

via del mandato (vedi Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 123, 439, 440, 531; Laboulaye, *Essai*, p 46, 117, 180, 303, 319; Mommsen, 1, p. 181, 228, 119; II, 1, p, 256, 429 e 550 *), e riconosciuta la necessità del controllo di coloro che ordinavano i pagamenti, da parte del questore, e la distinzione del loro officio e della loro responsabilità; ma probabilmente essi non hanno mai dato troppo rilievo all'importanza di questa distinzione ponendola per base all'esposizione del regime finanziario romano.

Del resto, noi avremo modo di giustificare nelle note seguenti ciascuno dei punti principali di questo sistema. Notiamo finalmente che i consoli, proconsoli, governatori e censori, non avendo il maneggio del danaro, non dovevano render conti sotto questo rapporto al senato (salvo il caso di distrazione o di contabilità irregolare), ma solo un conto amministrativo dal punto di vista dell'impiego dei loro crediti. In questo senso non erano responsabili della manutenzione delle casse pubbliche, come ha benissimo notato T. Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., 1, p. 119, 112, 171, 675, e II, 1, p. 429, 430, 439. 441). Ma i questori militari o provinciali rendevano conto ai questori urbani, e questi al senato, delle loro riscossioni e delle loro spese. Vedi Plutarch. (*Tiber. Gracch.*, 6): Cicer. (*In Verrem*, I, 13, 9; *Ad familiares*, II, p. 17, 2, 4, 5, 20); Mommsen (II, 1, p. 550).

[1]) I consoli, come veri ministri, dipendevano, sotto importanti rapporti, dal senato, che poteva solo conceder loro dei crediti supplementari di guerra etc., accordar loro il trionfo, etc. Era d'uopo dunque vivere in rapporti cordiali con la maggioranza del senato (Vedi Laboulaye, *Essai*, p. 33 e seg., 74, 117).

[2]) Non solo i consoli ordinavano per editto la esazione dei tributi o delle altre imposte, in virtù d'un senato-consulto (Tit. Liv., XXIII, 31; XXIV, 11; confronta XXVI, 35, 3), e prima dell'istituzione dei censori, indubbiamente il pagamento della tassa degli *aerarii* e dell'*aes hordearium*, ma in origine essi ordinavano le spese di pace, col diritto d'emettere mandati sulla cassa dei questori, senza consultare preventivamente il senato (Polyb., VI, 12 e 8 e 13, 2: Mommsen, II, 1. 2.ª ediz., p. 123, 429, 439, 440 e sopratutto p. 541).

*) Mommsen crede, a quel che pare, che il questore pagasse, egli stesso, il console sul suo mandato (vedi 2.ª edizione, II, 1, p. 531): non v'è testo che lo provi; un tal procedere sarebbe stato contrario agli usi romani di proceder sempre per via di aggiudicazione. Il questore pagava all'imprenditore d'un servizio o *redemtor* munito del mandato del console, al quale non passava danaro per le mani.

disponibili. Tuttavia questa strana prerogativa, ristretta nell'uso dal *veto* d'un collega o d'un tribuno e dall'autorità morale del senato, non esisteva in provincia; e venne cancellandosi anche nella pratica dopo la creazione dei censori e di fronte ai progressi crescenti delle attribuzioni legislative del senato in materia finanziaria. Per tal modo i consoli perdettero il diritto di conservare le chiavi del tesoro; inoltre le numerose spedizioni militari [I, **37**] che tenevano questi magistrati lontano da Roma servirono di pretesto al senato per ottenere il senato-consulto e la legge organica della censura nel 311 di Roma o 443 av. G. C.[1]).

I censori divennero, da allora, dei veri ministri delle finanze e sopratutto del demanio e dei lavori pubblici. Senonchè la durata della censura essendo stata, otto anni dopo, ridotta a diciotto mesi[2]) salvo a prolungarla quando i bisogni del servizio pubblico lo esigessero, i consoli, e in loro mancanza i Pretori, compievano all'uopo, nell'assenza dei censori, le funzioni censorie fino al nuovo lustro[3]). Senza dubbio questi supplenti restavano assoggettati ai limiti posti dai crediti aperti ai censori nel bilancio quinquennale; sappiamo più sicuramente che il console o proconsole inviato in provincia riceveva dal senato, oltre le forniture e i

---

[1]) I consoli hanno forse perduto il diritto di serbare le chiavi del pubblico tesoro dal tempo dell'istituzione dei questori fatta da Publicola. — P. Scipione nel suo secondo consolato, secondo il Mommsen, pretese di ricuperarlo, nel 560 di Roma, con un abuso di potere. Vedi Polyb., XXIII, 14 (o XXIV, 9, *a*); confronta Dio. Cass., XLI, 17; Lucano, III, 117. Essi non ebbero neppure le chiavi del tesoro di riserva, se non dopo la dittatura di Sylla, forse, il quale, voleva ristabilire le antiche attribuzioni del consolato. (Vedi Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 123 e seg.). Ma il diritto di disporre dei fondi del tesoro per mandati in tempo di pace pare che sia stato illimitato in origine, in pro dei consoli (Polyb., VI, 12, 8). Fuori di Roma essi dovevano domandare un credito al senato, specialmente per le spese di guerra. (Vedi Polyb., VI, 15, 4; Liv., XLIV, 16). Più tardi dopo l'istituzione dei censori, le attribuzioni dei consoli si vennero restringendo nell'uso sopratutto quando essi supplirono i censori assenti o usciti di carica. Di più, anche per le spese di pace da farsi a Roma, presero l'abitudine di domandare un credito al senato, giusta lo spirito nuovo della costituzione (vedi Liv., XXVIII, 29; XL, 44); anche nel 563 di Roma, o 191 anni av. G. C. pei giuochi promessi in Ispagna, come pretore, da Publio Cornelio Scipione (Liv., XXXVI, 36).

[2]) La censura, creata nel 311 di Roma o 443 av. G. C. (Liv., IV, 8; Dionys., XI, 63; Zonaras, VII, 1, 19) era stata ridotta a diciotto mesi nel 319 di Roma, o 435 av. G. C. secondo le testimonianze degli autori antichi, da una legge Aemilia, introdotta dal dittatore Marcus Aemilius (Liv., IV, 34; IX, 33; Zonar., VII, 19; Valer. Max., IV, 1, 3; Frontinus, *De aqu.*). T. Mommsen ha criticata questa narrazione e ha riportata la creazione della censura al 319 e 320 di Roma (*Cronolog.* p. 95 e seg. e *Staatsrecht*, II, 1, p. 117, e 323, nota 4); ma è questa una congettura tanto ardita quanto ingegnosa, e che ci pare assai contestabile.

[3]) Vedi Liv. (XXXI, 13; XXXIII, 48; XLIV, 14); Cicerone (*In Verrem*, I, 50; *Ad Atticum*, IV, 1, etc.); Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 1, p. 121, note 2 e 3).

fondi affidati al suo questore (*ornatio provinciae*) [1]), un credito accordato per la sua spedizione o il suo governo, col diritto d'ordinare le spese necessarie, di emettere mandati su questa cassa particolare, e d'esigere il ricupero dei contributi di guerra dai soggetti o i contingenti degli alleati [2]).

Se queste diverse risorse, di cui egli doveva dar conto al senato, divenivano insufficienti, egli era tenuto [I, **38**] a domandargli un credito supplementare, senza potere nemmeno disporre dei fondi del tesoro di riserva [3]). Questa cassa non poteva aprirsi che in virtù d'un voto speciale del senato, seguìto da un ordine dei consoli [4]). In realtà, l'istituzione della censura aveva fatto dimenticare il diritto originario dei consoli, nato dall'*imperium* regio, meglio appropriato alla condizione d'una monarchia patriarcale e d'una città poco considerevole che a quella d'una repubblica e ai bisogni d'uno stato tanto esteso. Qual pericolo avrebbe mai corso, d'altronde, concedendo ai proconsoli, già troppo potenti in provincia, la facoltà di aprire a loro profitto crediti supplementari sul tesoro, col mandare ad esso delle tratte per spese di cui l'utilità e l'importanza non sarebbero state nè verificate nè fissate dal senato?

Le attribuzioni dei censori, in sulle prime quasi ristrette alla redazione del censo e ad alcune contrattazioni di poca importanza pel servizio della città, col tempo s' accrebbero, esse venivano divise, all'amichevole o a sorte, fra quei due magistrati, eguali nei diritti e muniti dell' intercessione, vale a dire del *veto* reciproco, prerogativa comune a tutti i membri d'un collegio di magistrati in Roma [5]).

L'amministrazione generale del demanio dello Stato [I, **39**] costituiva una delle principali funzioni dei censori, i quali non solo ordinavano la per-

1) Cicerone (*In Pisonem*), II, 5 e 35); Liv. (XXX, 17, XLII, 1); Dionys (*Excerpta*, edizione Reiske, t. IV, p. 3252); Plutarch. (*Cato major*, VI; *Tiber. Gracchus*, XIII); Zonar., VIII, 6, e i testi citati da Walter (§ 146); Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, 280).

2) Il generale o governatore non aveva che il diritto d'ordinare il versamento al questore, il quale riceveva il danaro nella sua cassa e le forniture nei suoi magazzini e che pagava i mandati (Vedi Cicer., *Divinat.*, 10; *In Verrem*, I, 13, 14, 38; II, 1, 14; III, 65; *Pro Flacco*, 19, 44; *Ad familiares*, II, 17; Polyb., VI, 31; Mommsen, 2.ª ediz. II, 1, p. 551; Laboulaye, *Essai*, p. 180 e s. Walter, §§ 179, 191, 235, note 26 e 27).

3) Polyb. (VI, 15); Liv. (XLIV, 16); Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 1, p. 124); confronta Becker (II, 2, p. 110, *Roem. Altert.*).

4) Cicer. *Ad Atticum*, VII, 21; *Philippic.*, 9 e 14, in fine; Liv., XXVII, 10.

5) Vedi Liv., XL, 51; XLIV, 16; Appiano, *De bell. civ.*, I, 12; III, 50, Becker II, p. 238. Il diritto d'intercessione era comune a tutti i magistrati che avevano un potere uguale, *par potestas* (Vedi Cicerone, *De legib.*, III, 3, 4; Montesquieu, *Décadence des Romains*, ch. 9, p. 278, ediz. Lefèvre, 1839; Laboulaye, *Essai*, p. 9, 23, 33, 73, 119). Apparteneva ai censori. (Vedi Livio, XXIX, 37; Plinio, *Histor nat.*, XVII, 1; Laboulaye, *Essai*, p. 49, 50; Becker, II, 2, 221 e seg.; Walter, § 145).

secuzione degli usurpatori delle terre o luoghi pubblici [1]), ma statuivano essi medesimi sul contenzioso demaniale, salvo il ricorso ai tribuni del popolo [2]). Spettava sopratutto ai censori d'aggiudicare, agli incanti, al maggiore offerente (*summis pretiis*) e per cinque anni, l'appalto del diritto di percepire le entrate indirette, tasse di dogana o pedaggi dei porti e beni del demanio [3]) (*jus vectigalium* o *portorium*), nei limiti delle tariffe fissate dal senato, mediante una somma approvata a cottimo e secondo le condizioni del contratto d'appalto. Queste clausole, determinate dall'editto censorio e pubblicate in precedenza, nella loro applicazione a ciascuno affitto, sotto il nome di *leges censoriae* [4]), regolavano le obbligazioni dello aggiudicatario (*manceps*) rimpetto allo Stato, come rimpetto ai terzi. L'aggiudicazione si faceva al foro alla presenza dei questori del tesoro. Tuttavia il senato s'era riservato il diritto di rescindere i contratti (*locationes inducere*), d'ufficio o a seguito delle lagnanze delle società d'imprenditori che avevano trattato con l'interposizione del loro gerente [5]). Il prezzo risultante dagli incanti era, d'altra parte, garentito da malleverie e da garenzie immobiliari (*praedia subsignata*), destinate | I, **40** | ad assicurare per iscritto la sicurezza dei crediti dello Stato [6]).

In qualità di ministri dei lavori pubblici, i censori vegliavano in principio alla manutenzione degli edifizî, e, come ministri dell'interno, al funzionamento dei servizî. Bisogna dunque considerarli nei termini del credito

---

[1]) Vedi Liv. (IV, 8, 2; XL, 51; XXXIX, 44; XLIII, 16); Mommsen, 2.ª ediz. (II, 1, p. 454 e seg.).

[2]) Vedi Liv. (XLIII, 16). Essi statuivano *per cognitio*, ma una *lex agraria* permise loro di nominare un giudice o dei *recuperatores* (*Lex agraria*, volgarmente detta *Thoria*, 35, 36) per le questioni degli affitti demaniali. Statuivano del pari sulle controversie in materia di locazione d'imposte (Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 455) segnatamente con terzi.

[3]) Le *censoriae locationes* formavano uno dei due rami principali dell'amministrazione finanziaria dei censori. Essi aggiudicavano infatti, ai pubblici incanti, il diritto di raccogliere i prodotti del demanio, frutti, rendite o tasse, detti *vectigalia* o *pascua*. (Vedi Plin., *Histor. natur.*, XVII, 3; Cicer., *In leg. agrar.* I, 1, 3; Livio, XXVII, 11; Becker, II, 2, p. 231 e seg.; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 423 e seg,; 425, 426, 428 e seg.). Questi contratti costituivano lo stato creditore dell'aggiudicatario e dei suoi garanti (Mommsen, II, 1, p. 440; Walter, § 182).

[4]) Queste *leges censoriae* formavano dei capitolati d'appalto tradizionali, pubblicati in anticipazione dai censori (Cic., *In Verr.*, I, 55; II, 1; III, 8; *De Provinc. consul.*, V, 7; *De Deorum natura*, III, 19, 49; *Ad Quintum fratrem*, I, 1, 12, 35; Becker, II, 2, p. 232; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 425; Marquardt, II, 2.ª ed., p. 85, 161, 171¹ 239, 247, 300; Walter, § 482 e nota 71).

[5]) Questa rescissione era chiesta al senato e a volte pronunziata (Liv., XXXIX, 41, 44; Plutarh., *Cato major*, 19, *Flaminius*, XIX; Dio. Cass., XXXVIII, 7; Polyb., VI, 17; Cicer. *Ad Atticum*, I, XVII; Appiano, *De bell. civ.*, II, 13; Becker, II, 2, p. 232; Lange, I, 3.ª ed., p. 811; II, 253, 435, 3.ª ed.; Walter, § 185).

[6]) Vedi Cicer., *In Verr.*, I, 54; Gaius, IV, 28.

aperto dal senato, come funzionari che ordinavano i pagamenti col diritto di sospendere i progetti dei lavori a farsi, di provvedere per l'aggiudicazione e d'emettere i mandati. La consuetudine, la stessa religione, al caso, l'autorità del senato li obbligavano ad aver cura di alcuni servizî, come la dipintura della statua di Giove, il mantenimento dei cavalli curuli e degli animali sacri, e infine quello degli uscieri e degli schiavi dei magistrati [1]). Le spese d'amministrazione si riducevano dunque a ben poco, non essendo pagati i magistrati. I loro scribi o impiegati erano i soli che ricevessero un salario e qualche volta delle provvisioni e un alloggio determinato dalla legge [2]). Dopo aver provveduto a queste spese periodiche

[1]) Possiamo qualificare i censori come Ministri delle finanze, poichè essi proponevano al senato il bilancio generale della maggior parte delle spese e delle entrate ordinarie Eppure, mentre essi non avevano l'immediata sorveglianza e la direzione dell'*aerarium* (*a*) presentavano al tesoro la lista degli apparitori e impiegati pubblici da assoldare secondo le leggi. Di più redigevano quei contratti di fitto che davano allo stato un titolo di credito pei *vectigalia*, e li trasmettevano all'*aerarium* con l'ordine di pagare (*b*) (o lo facevano i consoli in loro mancanza); conchiudevano infine tutte le contrattazioni (*c*) per la locazione dei servizî o delle *opera publica*, si ricevevano i lavori e ne trasmettevano la prova all'*aerarium* con l'ordine di pagare. Sotto questo rapporto essi disimpegnavano la parte di ministro dell'interno e più che altro dei lavori pubblici. In tale qualità avevano un credito aperto sull'*aerarium* a carico del questore, *vectigal attributum a quaestoribus* (*d*). o *pecunia adsignata*. Il senato apriva il credito, *attribuebat*, per loro conto, e il questore era loro debitore. Quest'ultimo pagava fino alla dovuta concorrenza i mandati emessi dai censori o da qualche funzionario secondario che li ordinava, come pare che l'intenda Mommsen (II, 2.ª ed., 1, p. 429, e 430, note 1 e 2, e p. 441). A volte il censore ammetteva dei contratti, non a pronti contanti, anche in parte, (*praesenti pecunia locare*), ma a termine più o meno lontano (*e*), secondo i casi (*f*), anche sino alla fine d'una guerra. Si provvedeva in primo luogo al funzionamento dei servizî pubblici (Plutarch., *Quaest. rom.*, 98; Cicer., *Pro Roscio Amerino*, 20; Plin., *Histor. natur.* X. 22; Mommsen, 2.ª ed., I, p. 230, 280; II, 1 p. 438, 441, 445 e s.; Walter, § 184, Becker II, 2, p. 238 e seg.).

[2]) Vedi Cicer. (*In Verr.*, III, 78; *In Catilinam*, IV, 7; Frontin. *De Aquis*, e *Lex de XX quaestoribus*, col. II. 5. 31; Becker, II, 2 p. 370 e seg.; Mommsen, 2.ª ed., I, p. 318, 320. 331, 339; II, 1, p. 531 e 541; Walter, § 184.

(*a*) D'altronde non avevano alcuna cassa. e per conseguenza. alcuna responsabilità per gestione in danari. Mommsen. 2. ed., II. 1. p. 429. separa nettamente la loro competenza da quella dei questori. ma egli va troppo in là e pare che dimentichi il diritto d'ordinare i mandati che avevano i censori e ch'egli stesso riconosce (p. 441).

(*b*) Per tal modo erano ministri delle finanze e del demanio. Confronta Liv., XLI. 27. 10.

(*c*) Allorchè cessa d'esistere la censura. vediamo che i consoli emettono mandati. magari sul tesoro di riserva. in virtù d'una autorizzazione al Senato. Vedi Cicerone. *Philippic.* 9 in fine e 14 *in fine:* Mommsen, 2. ed., II. 1. p. 421, 541.

(*d*) Liv., XLIV. 16. 7: Varro. *De lingua latina.* V. 181: confronta Liv., I. 43. 9: *Lex Julia municipalis.* linee 42. 49.

(*e*) Liv., XXVII. 11. 13: XXXIV. 7.

(*f*) Liv., XXIII 48. 49: XXIV, 18.

e obbligatorie, sempre per via di contratti di forniture, i censori potevano agire, con una completa libertà d'azione, nella misura del loro credito, senza incontrare restrizioni in capitoli speciali, ed erano in grado di ordinare nuove spese circa i lavori pubblici [I, **41**].

Noi c' imbattiamo anche qui nelle regole dei contratti (*ultro tributa locare*[3]) L' impresa veniva aggiudicata, al ribasso (*infimis pretiis*), all'appaltatore, in presenza dei questori, giusta le condizioni del contratto d'appalto, pubblicato in precedenza, mediante una somma pagata dallo Stato, parte dopo la constatazione delle malleverie o patti scritti, parte dopo l'esecuzione e verificazione dei lavori[1]). Vediamo inoltre figurare qui, come aggiudicatari, i gerenti delle società di pubblicani, muniti del materiale e del numero di schiavi o d'artigiani necessario all'esecuzione. Si procedeva parimenti nelle città municipali, ove i duumviri, autorizzati dal consiglio della città, trattavano cogl'imprenditori. Un monumento molto curioso di Pozzuoli[2]) ci ha conservato il contratto d'appalto d'una convenzione conchiusa, nel 649 di Roma o 105 av. G. C., per la costruzione d'un muro (*Lex Puteolana parieti faciundo*). Questo testo riproduce senza dubbio il tipo delle *leges censoriae* della capitale. Compiuto il lavoro doveva essere verificato e ricevuto dal censore autore del contratto, o dal suo successore[3]); a seguito di che, questo magistrato rilasciava all'imprenditore un mandato sulla cassa del questore, per quel che restava da pagare a saldo.

---

1) L'operazione d'*ultro tributa locare*, in cui i censori costituivano lo Stato debitore in virtù d'un contratto di forniture o di lavori, è costantemente opposta a *vectigalia locare*, in cui lo Stato diveniva creditore in virtù dell'affitto d'un diritto del demanio. (Vedi Varr., *De lingua latina*, VI, 2; Liv. XXXIX, 44; XLIII, 16, Plutarh., *Cato Major*, 19; Becker, II, 2, p. 237; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 434 e seg.). Del resto notiamo nel contratto di *locatio operis*, che l'imprenditore si chiama qui *conductor* o *redemtor*, perchè gli si dà a fare un lavoro. Vedi Mommsen, II, 1, p. 441, nota 2; Ducaurroy, su l'*Institutes de Iustinien*, III, 24, *principium*, n. 1052, 8.ª ediz., Parigi 1851; Demangeat *Cours de droit rom.*, 3.ª ediz., tomo II, p. 359.

2) Solo una metà del prezzo pare che fosse stata pagata in contante dopo la prestazione delle garentie richieste, salvo il caso di mercato a termine. Vedi *Lex Puteolana parieti faciundo*, in fine: *Pekun. pars dimidia dabitur, ubei praedia satis subsignata erunt; altera pars dimidia solvetur opere effecto probatoque*. È probabile che questa clausola, inserita in un contratto d'appalto a Puteoli, era di prammatica per simili contratti.

3) Questo processo verbale d'un contratto approvato nel 649 di Roma o 105 av. G.C dai *duoviri* della colonia di Puteoli nella Campania, pubblicato per la prima volta nel XVI secolo, da G. Fabricius (*Antiq. libri*, II, 1549) è stato molte volte ristampato, segnatamente da Hauboldt, *Antiq. roman. monum. legal.*, n. 7; da Egger, *Latini sermonis vetustioris reliquiae*, n. XXXII, p. 248 e 249, Parigi, 1843; in 8; da Mommsen, *Inscr. Neapol.*, n. 2458; e spiegata dallo stesso nel *Corpus inscript. lat.*, I, n. 577.

I censori ripartivano fra loro [I, 42] quella parte del credito non adibita alle spese d'amministrazione, per consacrarla ad opere nuove, templi, strade, abbellimenti del foro oppure apertura di strade, anche in Italia.

Ma quando si trattava d'un lavoro puramente municipale d'una città italica, non potevano ordinarlo senza l'autorizzazione del senato romano, fors'anche con l'offerta d'una sovvenzione da parte del comune interessato [1]).

In virtù della sua giurisdizione amministrativa, il censore godeva del diritto di decidere le controversie relative ai contratti, per quanto riguardava irregolarità, danni e indennità; di perseguitare gl'imprenditori in ritardo, o chiunque commetteva usurpazioni sulla via pubblica; di pronunziare ammende, prendere ipoteche e all'occasione aggiudicare i lavori a un terzo a spesa del primo imprenditore [2]). Ma niente autorizzava questo

---

[1]) Verificare il lavoro fatto si chiamava *probare opus*, *probatio operis* (Liv., XLV, 15); *acceptum referre* (Cicer., *In Verr.*, I, 57). La *Lex puteolana* (in fine) indicava il fatto di consegnare l'accettazione negli atti del censore o del magistrato che aveva approvato il contratto, *tabulae censoriae*, indubbiamente per far sì che ne fosse presentata la prova pel pagamento dell'ammontare del contratto. La legge Julia *De repetundis* pronunciava le pene della concussione contro ogni magistrato che avesse portato per ricevuto un lavoro non finito e verificato (Dig., XLVIII, 11, 7, § 2: *Ne in acceptum feratur opus publicum faciendum..... antequam perfecta probata......*, etc.). Se i censori non avevano ottenuto proroga dei loro poteri, i lavori erano ricevuti dai loro successori o da un console o pretore. (Vedi Liv., XLV, 15; Cicer., *Verrin*, I, 50; Becker, II, 2, p. 238 e seg.). Mommsen, 2.ª ed. (II, 1. p. 444), spiega il modo di ricevimento tenuto dai consoli pel tempio di Castore, nel 680 di Roma, indicato da Cicerone, *Verrin.*, I. 5 a 58: Vedi anche Mommsen (II, 1, p. 448, nota 2). Il censore o il console, suo supplente, statuivano sulle controversie nate dall'esecuzione del contratto, *de sartis tectis cognoscere et judicare* (Cicer., *Verrin* I, 130; Velleius, II, 92. Mommsen, II, 1 p. 456, nota 2).

[2]) Vedi il fatto curioso dei lavori sollecitati dalle città d'Italia nel 580 di Roma o 274 av. G.-C.: esse non potettero ottenere altrimenti che con la connivenza d'un censore di effettuarli a loro spese (Liv., XLI, 27; Polyb., VI, 13, 1; Mommsen, II, 1, p. 424, 427, 447; Marquardt. II, p. 86). Intanto i censori consacravano alcuni fondi dell'*aerarium* a lavori d'una strada o d'un acquedotto in Italia, quando pareva che questi lavori offrissero un interesse generale (Vedi Liv., IX, 26, 6; XXXIX, 44; 41, XLI, 37 e seg.; Diodor., XX, 36). Più tardi le città municipali in Italia, dopo la guerra sociale, ottennero una maggiore autonomia in materia di lavori pubblici (Vedi Marquardt, I, p. 62). Vediamo nella colonia di Julia Genetiva, in Ispagna, la curia ordinare lavori stradali con prestazioni in natura (*Lex Julia Genetiva*, C, 97; C. Giraud. *Les bronzes d'Ossuna*, p. 21), autorizzare l'espressione per causa di condotta d'acque (*ibid.* c. 98; Giraud, p. 23). I duumviri, edili o prefetti, sono, d'altronde, incaricati di vegliare alla manutenzione dei templi e dei luoghi sacri (c. 128, *ibid.* Giraud, p. 33), ed è interdetto ad ogni magistrato di ricever nulla in occasione di contratto, aggiudicazione di lavori, o di dritti comunali, sia da un imprenditore, sia da un aggiudicatario, sia da un garante (*ibid.* c. XCIII; Giraud, p. 15). Vedi Cicerone, I, p. 50 e seg., *Lex quinctia* del 745, *apud* Frontin., *De aquis*, CXXVII; e senatuscons. del 743, *ibid.* *De aquis*, CXXVII; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 456, 457.

magistrato ad annullare in tutto od in parte le condizioni del contratto d'appalto. I contratti, come le *locationes,* non potevano essere modificati o rescissi che dal Senato, o dal popolo in ultima istanza, perchè esso solo era padrone di decretare una liberalità a spese dello Stato [1]).

I censori non avrebbero potuto ricevere o pagare pubblico danaro senza fare un atto, assolutamente proibito, di contabilità irregolare [2]). [I, **43**] Questi magistrati, sprovvisti di cassa, estranei al maneggio dei fondi, quando restavano nei termini del loro ufficio, non andavano da questo lato incontro a niuna responsabilità. Tutti gli scritti redatti dai loro scribi (*tabulae censoriae*), che constatavano i risultamenti del censo e gli atti della loro aministrazione, erano deposti prima al tempio della Libertà, poi al tempio di Saturno, ove con gli archivi (*tabularium*) si trovavano, alla portata dei questori, gli uffici del pubblico tesoro [3]).

Gli altri magistrati ordinari di Roma non avevano a quel che pare, nell'ordinare i pagamenti, che una parte assai ristretta, salvo i casi in cui i consoli ed, in loro mancanza, i pretori, erano chiamati a surrogare

[1]) In genere, i contratti non potevano essere rescissi (*inducere locationes*) che dal Senato o dal popolo in appello (Vedi Liv., XXXIX, 44; XLIII, 16; Plutarch., *Cato maior*, XIX; *Flaminius*, XIX; Appian., *De bell. civil.*, II, 13; Polyb., VI, 17; Dio Cass., XXXVIII, 17; Cicer., *Ad Atticum*, I, 17; Becker, *Roem. Altert.*, II, 2, p. 232; Lange, 3.ª ed., I, p. 815; II, p. 253, 435, 3.ª ediz.; Walter, § 185, nota 95; Mommsen, 2.ª ed. II, 1, p. 449, nota 1). Nel 585 di Roma, o 169 av. G. C., un tribuno propose al popolo la cassazione delle *locationes* e dei contratti; nel 695 di Roma o 59 av. G. C., una legge consolare di Giulio Cesare rimise il terzo dei loro appalti ai pubblicani d'Asia (Appian., *De bell. civil.*, II, 13; Mommsen, II, 1, p. 449, nota 2).

[2]) Nessun testo fa menzione d'una cassa di censori (*arca*) nè di un maneggio di fondi da parte loro. (Vedi Mommsen, 2.ª ed. II, 1, p. 426, 439, 441). È vietato ad ogni magistrato, esclusi i tesorieri (*a*), di ricevere il pubblico danaro, e vie maggiormente dei regali nell'esercizio delle sue funzioni (Dig. XLVIII, 13, 1. 2, 3 e 13, *de peculatu;* Paul., *Sent. recep.*, V, 27).

[3]) Gli archivi del censo erano dapprima depositati al tempio delle ninfe situato al campo di Marte, presso la *villa pubblica* (Cicer., *Pro Milone*, XXVII, 73: *Ephemeris epigraphica*, I, 35; Mommsen, 2.ª ed. II, 1, p. 348, note 2 e 3). Questi documenti erano in seguito conservati nel tempio della Libertà, *Atrium Libertatis*, sul foro (Liv., XLIII, 16, 13; XLV, 15, 5: Cicer., *Ad Atticum*, IV, 16: Licinianus, p. 16, ediz. di Bonn). Alla loro uscita dalla carica, i censori rimettevano tutte le loro carte e i contratti ai questori, perchè fossero conservati negli archivi del pubblico tesoro (Liv., XXIX, 37: confronta *Lex Julia municipalis*, linea 155), al tempio di Saturno (Vedi Mommsen, II, 1, p. 349).

(*a*) I cassieri parimenti non potevano ricevere se non in virtù d'una legge o d'un senato consulto e a seguito dell'ordine d'un magistrato, e giammai alcun regalo.

i censori assenti o usciti di carica [1]). Quanto agli edili, toccava loro, è vero, una certa sovvenzione concessa dal senato per sopperire alle spese dei loro giuochi pubblici, ma essi trattavano poi a loro rischio e pericolo con gl'imprenditori, e lo Stato rimaneva estraneo a questi contratti.

In genere, niente autorizzava i magistrati straordinari, salvo una deliberazione speciale del Senato o del popolo, a disporre direttamente delle spese o ad ordinare mandati. Nè vediamo [I, **44**] in alcun modo che il dittatore abbia avuta la libera disposizione del pubblico tesoro [2]).

Al contrario, secondo Zonara, era questa la sola prerogativa consolare sottratta alla dittatura. D'altra parte la brevissima durata di questo ufficio non esigeva crediti speciali, comechè gli altri magistrati gli restavano subordinati. Ma, in cambio, il senato e il popolo delegavano a volte a curatori speciali [3]), sia per l'alimentazione pubblica (*annona*), sia per lavori straordinari, sia per condurre una colonia, sia anche per una operazione finanziaria, come una banca di deposito o prestiti a privati, delle missioni che comprendevano l'apertura di un credito e il diritto d'ordinare spese, per esempio con la compera di grano, o di procedere a contratti di forniture.

La legge municipale della colonia *Julia Genetiva* di Giulio Cesare, i cui frammenti preziosi ed estesi sono stati trovati di recente in Ispagna, ad Ossuna, prevede lo stesso caso [4]) e prescrive ai curatori delegati di

---

[1]) Vedi Liv., XXXI, 13, XXXIII, 48, XLIV, 16; Cicer., *Ad Atticum*, IV, 1, 7; *Verrin*, I, 50, 130; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 421, note 1, 2, 3 e p. 422, note 1, 2, 3. Per gli edili vedere il nostro articolo *Aedilis* nel *Dictionnaire des antiquités* de Daremberg e Saglio, e Mommsen, 2.ª ed., I, 158. 233, 675; II, 1, p. 486, 487, nota 4, 495, 546 seg.

[2]) Vedi Zonaras, VII, 13; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 123. Ma io credo che, in caso d'urgenza, restando gli altri magistrati in funzione sotto i suoi ordini, il dittatore avrebbe potuto, per loro mezzo, rilasciare mandati sul tesoro.

[3]) Questi *curatores* vanno nella categoria dei magistrati straordinari designati dal Senato o dal popolo per una missione speciale (vedi su questo punto Lange *Röm. Altert.*, I, § 89, p. 915 e seg. della 3.ª ediz.; Mommsen, II, 2.ª ed., 1, p. 597, 601. 651 e seg.), per esempio per condurre una colonia, dedicare o costruire un tempio, comprar grano, tenere una banca, *mensa publica* (Liv., VII, 21, XXIII, 21; XXIV, 18; XXVI, 36); anche per riparare degli edifizi o le mura della città (Liv., XXV, 7). Essi avevano il diritto di fare i contratti necessari alle loro incombenze, e per conseguenza anche il diritto d'obbligare lo Stato o il tesoro pubblico, o di ricevere per esso nei limiti del loro mandato speciale; per esempio *aedi locandae* (Liv., XXII, 33; VII, 28; XL, 34, 44). Nelle città municipali e nelle colonie, il Senato locale delegava assai frequentemente un ufficio di questo genere ad uno dei decurioni.

[4]) La legge municipale data da Giulio Cesare alla colonia Julia Genetiva (Urso), in Ispagna, porta nel suo capitolo LXXX: *Quot cuique negotii publice in colon*[*ia*] *de decurionum sententia datum erit, is cui negotium datum erit, ejus rei rationem decurionib*[*us*] *reddito, refertoque in die*[*bus*] *CL proxumis* [*quibus*] *it negotium confecerit; quibusve it negotium gerere desierit, quot ejus fieri poterit s*[*ine*] *d*[*olo*] *m*[*alo*]. Vedere il commentario di M. C. Giraud, *Les nouveaux bronzes d'Ossuna*, p. 8 e 56, Parigi 1877.

rendere i loro conti nei cento cinquanta giorni. Ciò fa supporre, specialmente se l'affare dovesse prolungarsi, il diritto nei curatori di emettere mandati sulla cassa municipale. Le leggi frumentarie, sfortunatamente inaugurate con [I, **45**] la legge *Sempronia* di Caio Gracco, imposero al tesoro l'onere sempre crescente delle distribuzioni al popolo, gratuite in tutto o in parte. Queste largizioni, divenute permanenti, costituirono alla fine della repubblica e sotto l'impero, una causa di ruina per le finanze e di demoralizzazione per la massa dei plebei e degli affrancati attirati a Roma da questa offerta e dal vivere in ozio a spese del tesoro [1]. Se tutte le entrate e le spese che precedono erano comandate e disposte con mandati da quei magistrati che ordinavano i pagamenti, la riscossione e il pagamento costituivano la missione speciale dei tesorieri pagatori generali, *quaestores aerarii*, di cui ci resta a parlare.

In principio, nessuno fuori dei *questori* doveva ricevere o pagare il danaro dello Stato, sotto pena, pel magistrato e pel privato contravventore di esser trattato come contabile, senza pregiudizio d'una repressione giudiziaria. Secondo la tradizione comune, i questori del tesoro sarebbero stati istituiti da una legge di Valerio Publicola, poco tempo dopo lo stabilimento della repubblica, per dirigere l'*aerarium populi*, divenuto distinto dal demanio immobiliare dello Stato [2]. Questi tesorieri, scelti forse in

---

[1]) Vedi Cicer., *Tuscul.*, III, 20; *Pro Sextio*, 103; *De officiis*, II, 72; Appian., *De bell. civil.*, I, 21; scoliaste di Bobbio *in oratione pro Sextio*, ediz. Orelli, p. 301; Laboulaye, *Essai*, p. 210. Sulle leggi frumentarie, vedi Walter (§ 294); Marquardt (*Staatsverw.*, II, p. 106, 111 e seg.), Dureau de la Malle (*Econ. pol. des Romains*, II, p. 221 a 223, 307 a 316, 424).

[2]) Alcuni testi ammettono l'esistenza dei questori all'epoca dei re (*a*) con l'incarico del tesoro del re, con o senza il cumulo dell'ufficio d'accusatore in materia criminale. Plutarco e Zonaras attribuiscono ad una legge di Valerio Publicola, la creazione, nel 247 di Roma, d'un locale pel tesoro del popolo al tempio di Saturno, o dei questori di questo tesoro. (Vedi Plutarco, *Publicola*, 12; *Quaest rom.*, 41; Zonaras, VII, 13, confronta fr. 2, § 22, Digest., I, 2, *De origine juris*). Secondo Plutarco la legge affidò la scelta di questi due questori ai comizi curiati; nel 307 di Roma toccò ai comizi centuriati, (Cf. Tacit., XI, 22; Walter, § 58). Molti interpreti ammettono che i *quaestores parricidii* hanno avuto nello stesso tempo l'amministrazione dell'*aerarium*, o che essi fossero scelti prima dai consoli, poi, nel 307 di Roma, dai comizi tributi. Vedi su tutte queste controversie (Becker, II, 27, p. 328, e seg.; Mommsen, *Storia romana*, II, 1, 2; *Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 1, p. 513, 525; Walter, §§ 21 e 58). Noi siamo proclivi a credere, con T. Mommsen (II, p. 513), che la questura del tesoro cominciasse col consolato: Vedi Willems, *Droit publ. rom.*, 5.ª ed., p. 303 e seg.

(*a*) Vedi Tacit. *Annal.*, XI, 22; Plut., *Publicola*, 12; *fr.* 1 *pr.* e § 1, Dig. I, 8, *de off. quaestoris*; J. Lydus, I, 24; Fest. v.is *parricidi*, *quaestores*. Varrone (*de lingua latina* V, 81) e Zonara (VII, 12) confondono i questori del teatro con i *quaestores parricidi*, cosa contestata dal Walter (§ 21, nota 29), che vede là due distinte cariche di magistrato. Vedi, su' testi contradittori degli antichi, W. Zumpt, *Criminalrecht*, I, 1, pp. 52 a 78 e pag. 447, e Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, p. 524 sgg.

origine dai consoli, ma più tardi eletti [I, **46**] nei comizi, furono poi portati da due a quattro, e il loro numero ascese, sotto Sylla, sino a venti, in virtù d'una legge [1]) di cui ci è pervenuta una parte interessante, e conosciuta sotto il nome di *legge sui venti questori* o *sugli scribi e apparitori*; sfortunatamente questo frammento non concerne che l'organizzazione degli scribi e degli uscieri (*apparitores*) dei magistrati [2]).

I due questori urbani ottennero la direzione e le chiavi del tesoro pubblico come anche del tesoro di riserva, tranne forse che dopo la dittatura di Sylla [3]).

Gli edili pur ricevendo una sovvenzione dallo Stato pei giuochi pubblici, possedevano una cassa particolare [4]); quella dei pontefici (*arca pontificum*) funzionava, al contrario, come una parte staccata del tesoro principale, ma a parte dalla gestione dei questori [5]). Era tutt'altra cosa pei tesorieri o questori degli eserciti o delle flotte, nominati dai comizi, e collocati, con una missione indipendente, presso generali o governatori, per ricevere i fondi, le vettovaglie e fare i pagamenti in nome del popolo romano [6]).

---

1) Vedi Liv., IV, 43; Tacit. *Annal.*, XI, 22; Dio. Cass. XLIII, 41; Liv., *Epitom*, 15; Lydus, *De Magistrat*, I, 27; Walter, §§ 21, 58, 139, 177, 179, 191, 196; Lange, 3.ª ed., *Altert.*, I, § 87, p. 884, 891 e seg.; T. Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 515; Becker, II, 2, p. 337; Laboulaye, *Essai*, p. 45-47.

2) Vedi la *Lex de XX quaestoribus*, nel *Corpus inscript. latin.*, I, 108, n. 202; Bruns, *Fontes*, 4.ª ed., p. 82; T. Mommsen, *Ad legem de scribis et apparitoribus*, Kiel 1843; T. Mommsen, *De apparitor. magistratuum*, in *Rhein. Museum*, 1848; Labbé, *Su l'apparitio des magistrats romains*, e *Lettre de Julius Simplex.* (M. C. Naudet su questo soggetto, *Revue de législation*, luglio-agosto 1875; Walter, § 143; Becker, II, 1, p. 370 e seg.; Mommsen, 2.ª ed. *Staatsrecht*, I, p. 318 e seg.

3) Polyb., XXIII, 14; XXIV, 9, A; ma vedi Dio Cass., XLI, 17, e la conciliazione proposta da Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 124, nota 3 e p. 531.

4) La cassa degli edili era lasciata infatti a loro disposizione, benchè in dritto il danaro proveniente dalle ammende, che vi si versava, fosse pubblico danaro (*a*) e ch' essi dovessero impiegarlo pei giochi o in qualche cosa di pubblico interesse. Quello degli edili che aveva ottenuta un'ammenda ne regolava l'impiego (Vedi Liv., XXXVIII, 35; X, 23; XIX, 33; XXX, 42, 39; XXXI; 47; XXXIII, 42; XXXIV, 53, 10, etc.; Mommsen, 2.ª ed., I, p. 158 [II, 1, p. 468, 482, 536; Becker, II, 2, p. 322 e seg.; Lange, I, 3.ª ed., § 86, p. 865, 876). Gli edili ordinavano talvolta i lavori (Vedi Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 544, nota 1).

5) Sulla cassa dei pontefici, vedere Orelli, *Inscript.*, n. 2145, 4427, 4549; Marquardt (*Roem. Staatsverw.*. 2.ª ed, II p. 81 e seg.); Mommsen (II, 1, p. 65 e seg.).

6) Vedi Tacit., *Annal.* XI, 22; Polyb., VI, 37; Asconius, *In Verrem*, II, 1, 14, p. 169, Orelli; *Ad familiares*, II, 17; V; Walter, § 179, nota 5, § 191, note 37 a 38, § 139 e 196; Marquardt, 2.ª ed., I, 388; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 548 e seg.; Laboulaye, *Essai*, p. 46 e seg., 179 e seg.; Becker, II, 2, p. 358.

(a) Vedi Liv. X, 23: *in publicum redactum*. Al contrario la sovvenzione accordata dal Senato pei giuochi pare che sia stata proprio accordata agli edili. Vedi Mommsen, 2.ª ed., II, 1, pag. 438, nota 3.

In tal modo, per esempio, i questori conservavano la lista delle navi e l'inventario completo degli oggetti appartenenti | I, **47** | alla repubblica nei vascelli e negli arsenali [1]). Del resto non bisogna vedere nei questori militari che dei magistrati ausiliari del tesoro, i quali tenevano un conto corrente coi questori urbani, ed erano obbligati a render conto delle loro operazioni alla cassa centrale dell' *aerarium*.

Quale che sia l'importanza di questi magistrati provinciali, troppo poco studiati fin qui [2]), noi insisteremo soltanto sulla parte che aveva la questura principale. I tesorieri pagatori generali risedevano al tempio di Saturno: colà si trovavano i loro ufficî tenuti da scribi del tesoro e da agenti secondari, e i loro registri speciali, accanto a' grandi archivi. Era conservato in deposito al *tabularium* il testo di tutte le leggi, senato-consulti e editti, collazionati da ufficiali competenti e attestati da processi verbali ufficiali [3]). Vi si conservavano anche gli atti pubblici dei magistrati iscritti su *tabulae publicae* menzionate molte volte dalla *lex agraria* volgarmente chiamata *Thoria;* raccolta che non bisogna confondere con le tavole di bronzo o di legno e coi quadri dipinti, destinati ad essere esposti in pub-

[1]) Vedi Liv., XXX, 38: « Postquam redierunt ad Scipionem legati, quae publica in navibus fuerant, ex publicis descripta rationibus quaestores, quae privata, profiteri domini jussi pro ea summa pecuniae. XXV millia pondo argenti praesentia exacta, etc. ».

[2]) Vedi intanto Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ed., II. 1, p. 548 e seg.); Marquardt (I, p. 388 e seg.); Walter, n. 179, 191, 235.

[3]) Il tesoro pubblico, *aerarium populi romani*, si trovava al tempio di Saturno, *aedes Saturni*, sul foro, a piedi del Campidoglio (Plutarch., *Publicola*, 12; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 531 e seg; Becker, I, 317 e seg.). Era lo stesso degli archivi, *tabularium*, ov'erano depositati gli atti e i registri pubblici, *tabulae publicae*, ed anche i senatoconsulti, tolti dopo il VI secolo di Roma alla custodia degli edili nel tempio di Cerere (Vedi Liv., XXXIX, 4, 8; Joseph., *Antiq.*, XIV, 10, 10; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 465 a 468 e seg.; Bunsen, *Beschreibung der Stadt. Rom.*, I, 1, p. 40, 48 e II, p. 7-14). Si depositavano le leggi all'*aerarium* (Cicer., *De legibus*, III. 8; Schol. Bobbio, p. 310; Mommsen, II, 1, p. 532; *Annali dell' Institut.*, 1858, p. 187). Il questore, notava nel suo giornale, *tabulae publicae*, i nomi di quelli che avevano giurata una legge (*Tabul. Bantin.*, linea 14 e seg.: Appian., *De bell. civil.*, I, 31: Valer. Maxim., II, 8, 1), le liste dei giurati (Cicer., *Philippic*, V, 5, 15: lex *repetundarum*, 15). I senatoconsulti, di cui gli edili procuravano senza dubbio la *subscriptio* a mezzo dei tribuni, erano primitivamente serbati dagli edili ma dovevano essere registrati dai questori, che ne rilasciavano copia (Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 481, nota 1; Joseph., *Antiq.*, XIV, 10, 10; Cicer., *Ad Atticum*, XIII, 33; *In Verrem*, I, 14, 37; *Pro Flacco*, 13, 30; Mommsen, II, 1, p. 532, 533). In una parola, i questori avevano la cura delle carte pubbliche, *cura tabularum publicarum*. (Vedi Tacit., *Annal.*, XIII, 28; Plutarch., *Cato minor*, XVII, 18); essi avevano anche il registro del personale degli apparitori e degli schiavi pubblici (Vedi *Lex de XX quaestoribus, in principio et in fine*).

blico come l'*album* del pretore [1]). Queste *tabulae publicae* presentavano una specie di registro giornale, analogo agli *adversaria* [I, **48**] del padre di famiglia romano, ed erano redatte dagli scribi del tesoro sotto gli ordini dei questori, che probabilmente si dividevano gli affari, sia secondo la loro natura sia per giornata [2]).

Inoltre esisteva di certo un registro mensile, simigliante al *Codex accepti et depensi* dei particolari, in cui le entrate e le spese erano poi riportate, separatamente e regolarmente, con l'indicazione esatta delle date, dei nomi delle parti che prendevano o pagavano, della natura e della causa dell' operazione, col bilancio d' ogni conto alla fine del mese secondo l'uso costante del banchieri romani [3]). Indipendentemente da un diario delle scadenze (*calendarium*) [4]), bisogna ammettere che dei registri speciali erano destinati ai conti correnti fra il tesoro e i cassieri militari, i quali scambiavano mandati di paga coi questori di provincia. Questi registri erano venduti dopo un certo tempo allorquando la gestione dei questori avea saldati i conti. Infatti, Catone d' Utica, alla fine della sua questura,

[1]) Conosciamo un certo numero di tavole di bronzo (vedi specialmente *Les bronzes d' Ossuna*, ed. Ch. Giraud, 1874-1877) che contengono il testo di legge e che ci sono pervenuti per intero o in parte. L'album del pretore, ove venivano i suoi editti, era tracciato su un muro o su un quadro dipinto in bianco, che non poteva essere depositato agli archivi (Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 534, nota 2),

[2]) Vi sono testi, i quali provano che i questori, come il padre di famiglia romano, portavano a debito d'un creditore le somme a lui versate (*expensum Titio centum*) e a suo credito quelle che s' erano ricevute da lui (*acceptum Titio centum*). Leggiamo infatti in Ascon., *In Verrem*, 1, 13, ed. Orelli, p. 158: *Quaestores urbani aerarium curabant, ejusque pecunias expensas et acceptas in tabulas publicas referre consueverant.* Vedi anche Liv., XXVI, 36, a proposito dei *triumviri mensarii* e dei loro scribi. Confronta Polyb., VI, 11. Confronta sulle scritture del padre di famiglia, gli autori citati nella nota 3, qui sopra.

[3]) Questi banchieri si chiamavano *argentarii* o *nummularii*. Sui diversi libri tenuti dai padri di famiglia, e dai banchieri, v. Cicerone (*Pro Roscio*, I, 4, II, 5; *Verr.*, II, 76. 78); Plin. *Hist. natur.*, II, 7,23); Marquardt (II, 2.ª ed., p. 64 e seg.; 61, nota 14) de Savigny (*Vermischte Schriften*, I, 205-261). Sulle parole *expensum ferre*, vedi Cicer., (*Pro Roscio*, IV, 13, V, 15. *In Verrem*, I, 14; II, 70); Hirtius (*De bello Alexandrino*, XLIX); Valer. Maxim. (VIII, 2); Gaius (III, 137); sull'*acceptum referre*, vedi Cicer. (*Pro Fonteio*, II, 3). V'era spesso chi depositava una somma presso un banchiere, ottenendo da lui un credito, e poi traeva sulla sua cassa un mandato a profitto d' un terzo (Vedi Plaut., *Curculio*, II, 3, 65). Sulle formole *rescribere nummos alicui, perscribere, transcribere*, etc., vedi Gronov (*Lectiones plautinae*, Amstelod, 1740, in 8.°, p. 37 123 e seg.; Marquardt, 2.ª ed., II, pag. 69).

[4]) Il registro dei crediti a termine fisso d' un privato e d' una città si chiamava *kalendarium*, perchè gl' interessi si pagavano ordinariamente alle calende del mese. (Vedi Digest. XII, 1, 41, *De rebus creditis*; XXXII, 41, 6, *De legatis*, 3.ª; Horat., *Serm.*, I, 3, 87; Walter, §§ 306, 609, nota 96). A volte una città preponeva un curatore speciale alle sue scadenze, *curator kalendarii*. Vedi Digest., I, IV, 18, § 2; I, VIII, 9).

avea potuto procurarsi al tesoro delle copie o forse gli originali d'antichi registri contenenti lo stato di tutte le rendite della repubblica, e dell'uso che se n'era fatto dopo Sylla fino alla questura [1]). Egli li comperò per cinque talenti, e si [I, **49**] servì di questi documenti per meglio sorvegliare l'amministrazione delle finanze. Si conservavano d'altronde al tesoro tutti gli atti che avevano un valore o un'utilità immediata. Onde una iscrizione ci ha trasmesso degli estratti del registro-giornale o *commentarium quotidianum* del municipio di Caere, che presenta un esemplare interessante di registri pubblici analoghi a quelli del tesoro romano [2]).

La parte dei questori, relativamente agli atti che venivano loro sottoposti, non aveva niente di meccanico. Non bisognava cominciare dal valutarne l'autenticità, prima di registrarli, per prevenire delle frodi scandalose? Inoltre, la missione dei tesorieri pagatori generali non implicava essa medesima il dovere di un controllo severo di tutte le operazioni che avevano a compiere?

Per le riscossioni, la loro competenza era generale. Avendo per le mani gli affitti dei censori o dei loro supplenti e i contratti di prestito delle banche di Stato, essi avevano facoltà, in virtù della legge organica o dei senato-consulti e dell'istituzione dei magistrati, di esigere tutti i crediti liquidi ed esigibili del tesoro pubblico [3]). Quest'attribuzione s'accrebbe col tempo.

Nello stesso modo che i principî delle nostre [I, **50**] leggi e dei nostri regolamenti [4]) fanno del contabile il sorvegliante della gestione e della conservazione del patrimonio della città, obbligandolo a prevenire l'amministratore, magari a fare gli atti interruttivi delle decadenze o gli atti conservativi del dominio comunale, l'ufficio del questore l'obbligava a custodire i titoli di credito della città romana, a osservare le scadenze del *calendarium* e ad ottenere l'esazione dei redditi o dei capitali scaduti [5]).

[1]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, 18); Mommsen (II, 2.ª ed., I, p. 534 nota 1).

[2]) Vedi Orelli (*Inscript.*, n.° 6828); Mommsen, 2.ª ed., III, 1, p. 534, nota 2.

[3]) Spettava ai soli questori di eseguire, *exigere*, e di percepire, *accipere*, quanto v'era da riscuotere in generale. Varrone fa derivare da ciò stesso il loro nome *quaestores a quaerendo, qui conquirerent publicas pecunias* (*De ling. latina*, V, 81). Vedi anche Pomponius (fr. 2, § 22, Digest., *De origine juris*; I, 2); Liv., XXXIII, 42; XLII, 6; Mommsen, 2.ª ed. (II, 1, p. 525 e 535); Becker (II, 2, p. 327, 348).

[4]) Vedi specialmente la deliberazione del 19 vendemmiale, anno XII, mantenuta dall'articolo 518 del decreto regolamentare del 31 maggio 1862 sulla contabilità pubblica.

[5]) Per il recupero delle imposte dovute, vedi Liv. (XXXIII, 42): e, segnatamente per quella degli *aerarii*, la circostanza che veniva rimesso ai questori il registro dei contribuenti (Liv., XXIX, 37): era lo stesso degli appaltatori dei *vectigalia* che dovevano *subsignare apud aerarium* (Cicer., *Pro Flacco*, XXXII, 79); ma qualche volta il questore era autorizzato a delegare ad un creditore dello Stato (*attribuere*) un debitore dello Stato (vedi Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 427, nota 3 a p. 535, 536): così in materia di soldo o di conto con un cassiere militare (II, 1, p. 537).

All'occorrenza egli era incaricato di procedere al sequestro della persona del debitore (*manus injectio*) o di farsi immettere dal pretore nel possesso dei beni, giusta le forme rigorose del diritto civile [1]).

Noi sappiamo tuttavia che la revindica dei demanî usurpati apparteneva al contrario, e, secondo i casi, a seguito della denuncia dei questori, ai ministri del demanio, vale a dire ai censori, e in mancanza loro, ai consoli o ai pretori, giudici e parti in materia di contenzioso demaniale, salvo disposizioni contrarie speciali nelle leggi agrarie, cioè nelle leggi relative al dominio pubblico (*ager publicus*) [2]). Nei casi di condanna [I, **51**] capitale, che traeva seco la confisca, i questori procedevano alla vendita del patrimonio agli incanti, dopo la presa di possesso dei beni del condannato, decretata dal pretore [3]); veniva seguita una procedura analoga contro i mallevadori (*praedes*) o i detentori delle garentie immobiliari fornite per sicurtà di un aggiudicazione, che erano vendute alle condizioni del contratto d'appalto fissato dalla *lex praediatoria* [4]). Un capitolo dei frammenti conosciuti sotto il nome di *lex Acilia* [5]), sulla concussione, affida

---

[1]) Vedi Liv., IV, 15; Cicer., *Verr.*, I, 20, 52 e XXIII, 61; Varr., *De re rustica*, II, 10, 4; Tacit., *Annal.*, XIII, 28; e Plutar., *Cato minor*. Forse la *sectio bonorum* s'applicava già ad alcuni beni soltanto e non necessariamente a tutto il patrimonio del debitore (Mommsen, 2.ª ed., II, p. 537, 538; Accarias, *Précis de droit romain*, II, n.º 481).

[2]) Sui diritti dei censori, quanto al contenzioso del demanio, vedi Liv. (IV, 8; XL, 51; XLIII, 16); Mommsen 2.ª ed. (II, 1, p. 454 e seg.). Ma una *lex agraria* poteva regolare la procedura (Vedi *lex agraria* del 641, linea 35, 36, citata da Mommsen, p. 455, nota 5).

[3]) In caso di confisca risultante da pena capitale, il pretore invia il questore a prender possesso del patrimonio per procedere alla *publicatio bonorum* (Vedi Liv., III, 58; IV, 15; XXXVIII, 60; Dionys. Hal., XI, 46; *Lex repetundarum*, 47; Accarias, *Précis de droit romain*, II, p. 117 e seg. Paris 1873; Walter, §§ 183, 757, 858; Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 537; Rudorff, *Röm. Rechtsgeschichte*, II, § 93, p. 307, e seg.).

[4]) L'editto dei censori fissava le clausole e le condizioni del contratto d'appalto da osservarsi dagli aggiudicatari degli affitti dei diritti dello Stato e segnatamente quanto alle malleverie e ai beni ipotecati (*praedia subsignata*); le regole relative a queste ipoteche come anche quelle relative ai diritti dei pubblicani contro i terzi formavano il *jus praediatorium*, o la *lex praediatoria* (Vedi Sveton., *Claud.*, IX, in fine; Gaius, II, 61; IV, 28; *Lex Flav. Malacitana*, 64; Cicer., *In Verrem*, II, 1, 51: *Lex Julia municipalis*, 32 a 35: Rudorff, *Rom. Rechtgeschichte*, I, p. 183, 218; II, 87, 308; Mommsen, *Stadtrecht von Salpensa*, p. 474).

[5]) Secondo la legge *Acilia* sulla concussione, §§ 56 a 69 (vedi su questa legge, A. W. Zumpt *Criminalrecht*, II, 1, p. 99 e seg. e nota 40, p. 401. Klenze (*a*) vi aveva scorta una legge *Servilia repetundarum*, di cui egli pubblicò i frammenti, Berlino, 1825. Rudorff l'ha pubblicata sotto il nome di legge *Acilia*, Berlino, 1862, e

---

(*a*) Si trova ancora il testo in questa legge in Egger. *Latini sermonis vetust. reliq.*, Parigi 1843, n.º XXX, p. 204 e 231 e seg.: secondo Klenze. *Lex Acilia*.

ai questori la cura di prendere il prodotto delle condanne incorse e di versarlo agli aventi dritto sul mandato del pretore presidente della Corte d'Assise. Fu dato loro nello stesso modo a titolo di deposito irregolare, il danaro dei pupilli, preso in prestito durante la seconda guerra punica, dando ad essi l'incarico della restituzione sull'ordine dei tutori, in caso di reimpiego realizzato a profitto degli incapaci [1]). Onde l'*aerarium* funzionava allora come una cassa di depositi e di consegne.

---

di nuovo Mommsen nel *Corpus inscr. lat.*, n.° 198, I, p. 49); il condannato doveva, prima del processo sulla valutazione dei danni (*litis aestimatio*), dar garenzia al Tesoro, *praediis praedibusque*, sull'ordine del pretore, per una somma stimata provvisoriamente dal pretore col parere della maggioranza del suo consiglio. sotto pena della immissione in possesso dei beni del reo. Vedi Zumpt, *Criminalrecht der Roem. Republ.*, II, 1, p. 159 e seg.; Liv., XXXVIII, 60). Il questore registrava la promessa (*a*). Fatta la stima, se l'attivo non bastava a soddisfare gli aventi diritto, aveva luogo la ripartizione per contributo (*tributus*); il questore in possesso del prodotto delle vendita la serbava in deposito finchè non si facesse il pagamento sull'ordine del pretore nel termine fissato (§§ 62 a 65) (*b*). Il danaro non ritirato nei cinque anni restava al tesoro, § 66. « Nei paragrafi che seguono, 68 e 69, dice A. W. Zumpt « e che trattano della maniera di procedere in rapporto al danaro « che risultava dai processi dal punto di vista dell'amministrazione del tesoro, « questo danaro deve essere consegnato in sacchi suggellati, iscrivendovi ch'esso « proviene dalla stima dell'importo d'una controversia, e qual pretore vi ha pre- « ceduto, su chi questo danaro è stato ricuperato e infine quanto vi è in ogni « sacco. I successori nell'amministrazione del tesoro sono tenuti, nei cinque giorni « dopo da loro entrata in funzione, d'incaricarsi di questo danaro e a conservarlo « nello stesso modo. Ogni questore è sottoposto all'obbligo, previo il mandato del « pretore che presiede il tribunale competente per i delitti dei funzionari, di pa- « gare il danaro che compete a coloro per cui egli riceve un ordine di pagamento: « egli paga straordinariamente (vale a dire senz'*ordine del console e del senato* (*c*)). « Un'azione per impiego irregolare del danaro dello Stato, non può in questo caso « colpire che il pretore e non il questore. È espressamente raccomandato al que- « store di non dare occasione ad alcun ritardo ». Si vede con quanta latitudine e quanta cura le leggi romane regolavano gli obblighi dei questori. Se noi avessimo conservato il testo intero della *lex de XX quaestoribus*, ne avremmo una prova più completa ancora.

[1]) Vedi Liv., XXIV, 13: *Quum haec inclinatio animorum plebis ad sustinendam inopiam aerarii fieret, pecuniae quoque pupillares primo, deinde viduarum coeptae conferri; nusquam eas tutius sanctiusque deponere credentibus qui deferebant, quam in*

(*a*) § 58. *Lex Acilia.*

(*b*) Se il condannato non ha pagato in contanti e abbandonato la sua fortuna allo Stato, i garanti sono perseguitati (§ 68).

(*c*) Io non ammetto questa interpretazione di W. Zumpt. e penso col Mommsen. che ciò significhi fuori rango. per via di favore. Giacchè il pretore ordina i pagamenti nei casi previsti dalla legge. Vedi la rubrica del paragrafo seguente. *Quaestor moram nec facito.* che mette bene in chiaro il pensiero del legislatore. senza dubbio col sancire le regole precedenti.

Se i questori percepivano in genere l' ammontare di tutte le rendite pubbliche, anche accidentali, il tributo sul capitale pare che fosse stato primitivamente, recuperato e pagato ai soldati dai curatori delle tribù, latori [I, **52**] del registro dei censiti, poi da tribuni speciali [1]); ma questi ultimi ne davano conto all' *aerarium*, e vi versavano l'eccedenza eventuale dell' imposta sul soldo esigibile; in caso di *deficit*, i questori perseguitavano i contribuenti morosi [2]) e quelli che non figurando nelle categorie del censo dovevano come *aerarii* una capitazione conformemente alle liste depositate dai censori [3]). Infine i censori erano tenuti ancora a dirigere, per ordine del Senato, le vendite pubbliche delle terre del demanio (*ager quaestorius*) e a riceverne il prezzo, al pari del prodotto delle sovvenzioni o delle contribuzioni di guerra o della vendita del bottino non ancora alienato dai questori dell' esercito. Ma le entrate normali si componevano dei canoni dovuti dai pubblicani in virtù degli affitti rimessi dai censori al tesoro.

Il primo dovere dei questori consisteva nell' esigere le garenzie promesse e nel perseguitare al caso i garanti e i debitori principali. Spesso

publica fide. Inde si quis emptum paratumque pupillis videri foret, a quaestore perscribebatur. Per tal modo i tutori dei pupilli e quelli delle donne nubili *sui juris*, poste allora sotto una tutela perpetua dei loro agnati in mancanza di tutori testamentari (vedi Gaius, *Institut.*, I, 144, 145, 157), che dovevano collocare il danaro della persona in tutela, furono ammessi a collocarlo volontariamente al tesoro, nel tempo di crisi della seconda guerra punica, nel 540 di Roma o 214 av. G. C., Tito Livio qualifica questo fatto deposito, ma è un deposito irregolare, analogo al *mutuum*, poichè si voleva venire in aiuto del tesoro e non si trattava di conservare in natura dei sacchi suggellati, come è stato previsto nella nota precedente. Infatti, in caso d'impiego da parte del tutore che comperava un fondo pel pupillo, veniva dato un mandato al venditore sul questore, a *quaestore perscribebatur*, il che non ha ben compreso, secondo noi, il traduttore della collezione Panckoucke, traducendo « che portava la somma al suo registro » (Vedi T. Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 544, nota 1).

1) S' è creduto per molto tempo che i questori percepissero direttamente il *tributum ex censu*, a cagione di due passi di Tito Livio, il primo, IV, 49, ove si tratta d' una sottoscrizione volontaria, e il secondo, XXXIII, 42, ove dice: *Quaestores ab auguribus pontificibusque quod stipendium per bellum non contulissent, petebant* (Vedi Becker, II, 2, p. 348). Ma altri testi provano che questo tributo era riscosso da curatori speciali, poi dai *tribuni aerarii* (*a*) e da essi pagato ai soldati. Ma questi agenti avevano un conto corrente con l' *aerarium*, che possedeva i registri dei contribuenti e quelli dei soldati da pagare. Il questore s' incaricava di realizzare l' esazione delle quote non riscosse (Vedi Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 534 e 535).

2) Vedi Liv., XXXIII, 42.

3) Si può dedurre dal fatto che il registro degli *aerarii* era depositato dai censori al tesoro (Vedi Liv., XXXIII, 42; Mommsen, 2.ª ed., II, p. 535).

(*a*) Vedi Plinio *Hist. nat.*, XXIII, 2, 31; XXXIV, 1, 1; Varron., *De lingua lat.*, V, 181; Aul. Gell., VII, 10; Gaius, IV, 27 e i testi citati da Marquardt, II, p. 173 e seg.

l'aggiudicatario poteva esser tenuto, per una clausola del contratto, a soddisfare la sua obbligazione nelle mani d'un questore militare o d'un creditore di questo. Questi movimenti di fondi s'operavano allora, conformemente ai principî del diritto civile, per mezzo dei banchieri romani [I, **53**] e dei loro corrispondenti in provincia con un mandato o con la delegazione del debitore del tesoro al creditore designato, salvo il conto a regolarsi tra la cassa provinciale e la cassa centrale del tesoro. Si produceva, così secondo Cicerone, una circolazione considerevole di capitali con l'aiuto dei mandati di pagamento fra i tesorieri pagatori generali della capitale e i tesorieri locali o i banchi dei cambiavalute e dei pubblicani [1]).

In linea di principio, le leggi vietavano ai questori di fare una esazione non legalmente autorizzata e d'alienare un cespite del demanio senza un senatoconsulto. Occorreva, inoltre, un ordine d'un console o d'un censore; e qualche volta, per eccezione, il senato incaricava i questori, mediante una commissione speciale, di occuparsi d'un recupero senz'ordine del magistrato [2]).

Tutti i versamenti compiuti a profitto del tesoro dovevano essere accompagnati da una quietanza, preparata dagli scribi e rimessa al debitore dal questore, e da una iscrizione corrispondente sul registro giornale [3]),

[1]) Vedi Cicer., *Pro Flacco*, XIX, 44; *Si praetor dedit, a quaestore numeravit, quaestor a mensa publica, mensa aut ex vectigali aut ex tributo.* Vedi Mommsen, 2.ª ed. (II, 1, p. 536, nota 1); Becker (III, 2, 216).

[2]) Il questore non poteva nè ricevere (vedi Liv., XXIV, 11; XXIII 21; Mommsen, 2.ª ed. II, 1, p. 124, 125), nè alienare il danaro o i beni dell'*ager publicus*, se non per ordine del senato o dei censori (Vedi Liv., XXVIII, 46; XXXII, 7; XL, 1; LIV, 15. *Corpus inscr. lat.*, p. 98; Gell. XIII, 24, 29; Walter. *Gesch.*, § 183, 184; Mommsen, 2.ª ed., II, p. 428, 527, 541; Rudorff, *Gromatic. Instit.*, p. 285). Qualche volta essi erano incaricati di vendere il bottino, *manubiae* (Aul-Gell., XIII, 24; vedi Mommsen, II, 1, 530), come i beni dei condannati (Vedi Liv., IV, 15; VIII, 19; XXXVIII, 60; Dionys. Halicarn., XI, 46).

[3]) Iscrivere una esazione si diceva *acceptum referre* (Cicer., *In Verrem*, I, 39; II, 70; *Pro Roscio comoedo*, I; Gaius, III, 137; Valer. Maxim., VIII, 2; Liv., XXVI, 36, *in fine;* Pagenstecher, *De litterarum obligatione*, Heidelberg, 1851, p. 7 e seg.); rilasciare una quietanza su un ordine del questore, si diceva *chirographum* o *cautionem dare*, il che era di competenza degli scribi *ab aerario* (Vedi Cicer., *De natura Deorum*, III, 30; Plutarc., *Cato minor*, XVIII); più tardi la quietanza venne chiamata *Apocha* (Codice Giustinianeo, X, 122; Codice Teodosiano, XII, 6, 16; XI, 1, 2). Non bisogna confondere il registro giornale *adversaria* (*a*) col libro dei conti mensili, *tabulae* o *codex accepti et depensi* (*b*), nè col libro dei conti correnti, dei banchieri (*argentarii*) e probabilmente dei questori (*rationes* (*c*). Vedi anche sul contratto *litteris*, M. Accarias, *Précis de droit romain*, II, n. 577 e seg. Parigi, 1873; Marquardt, II, p. 67).

(*a*) Cicerone, *Pro Roscio comodo*, V, 67: Vedi Ortolan, *Explic.*

(*b*) Cicerone, *Pro Roscio*, III, 8: *In Verrem*, II, 76, 88: Propert., III, 23, 20.

(*c*) Cicerone, *In Verrem*, II, 77: Digest., II, 13, 4, § 1, e 10 § 2: XXVI, 7, 46 § 5.

riportata poi sul libro mensile dei conti, al capitolo degl' incassi, probabilmente nella forma usata pel registro dei cittadini. Vi si aggiungeva, di certo, l' indicazione della causa [I, **54**] dell' incasso, e l' indicazione delle leggi e dei decreti che la convalidavano. Questi registri erano, in genere, ben tenuti; eppure, sotto l' influenza della corruzione crescente, il VII secolo di Roma vide prodursi esempî sempre più numerosi di false quietanze per pretesi depositi o pagamenti, rilasciate dagli scribi, qualche volta con la connivenza degli stessi questori [1]).

Questi ufficiali, ammessi durante le loro funzioni alle sedute del senato, col solo voto consultivo, potevano prender parte alle discussioni sui crediti supplementari chiesti dai consoli o dai proconsoli, o sull' ammontare del credito quinquennale reclamato dalla censura [2]). La competenza speciale dei questori e la loro conoscenza dell' introito del tesoro, fornivano al senato le notizie necessarie sull' entità e sull' utilità dei crediti proposti. Nell' uscire di carica, questi magistrati avevano d' altronde un titolo legittimo per essere ricevuti definitivamente nel seno della camera alta, al primo formarsi della lista del senato fatta dai censori, per sedervi nelle loro fila tra i questori [3]). A seguito della legge di Sylla sulla questura, essi divennero anche senatori di dritto, fino alla concorrenza dei posti vacanti [4]) [I, **55**].

Se ora passiamo all' argomento delle *spese pubbliche*, riconosceremo che in genere i pagamenti incombevano ai questori. Qui ancora il complesso dei documenti, sparsi nei racconti degli storici e nei monumenti attesta l' esistenza d' un regolamento previdente e minuzioso, che derivava dalle leggi o dai senato-consulti. La contabilità delle spese, sottoposta a forme molto precise, faceva sì che, almeno in Roma, la frode fosse assai difficile [5]). L' osservanza dei regolamenti vi poteva essere facilmente sorvegliata non solo dal senato, ma anche dai censori, dai consoli e da ognuno dei membri del collegio dei questori; ogni atto illegale avrebbe potuto facilmente essere arrestato fin dal principio, o almeno perseguitato dai tribuni.

[1]) Questi registri (*tabulae*) erano, in genere, ben tenuti, prima della fine del VI secolo di Roma (Cicer., *Pro Fonteio*, I a III; Asconius. *In Verrem*, II, 1, 4, p. 158, Orelli; Mommsen, 2.ª ed. II, 1, p. 533, 534; Walter, § 179). Al tempo di Catone d' Utica, al contrario, le frodi pare che fossero frequenti (Plutarch., *Cato minor*, 17, 18); si citano dei *falsa senatusconsulta*, vedi Cicer., *Ad familiares*, XII, 1; *Philipp.*, V, 4, 12.

[2]) Si son visti questori combattere una spesa proposta al senato. Vedi *Auctor ad Herennium*, I, 12; Tacit., *Annal.*, I, 85; Mommsen, 2.ª ediz., II, 1, pag. 542.

[3]) Tito Livio, XXIII, 23; XLV, 15; Valer. Maxim., II, 2, 1; V. Walter, *Geschichte*, § 129.

[4]) Vedi Tacit., *Annal.*, XI, 12; Dio. Cass., LII, 32; LIII, 15; Cicer., *In Verrem*, II, 1, 6, 1; Walter, *Geschichte*, § 130, nota 33; T. Mommsen, 2.ª ed., 1, 440.

[5]) Vedi Cicer., *Pro Fonteio*, I-III; Laboulaye, *Essai*. p. 45, 161, 193; Rein, *Criminalrecht der Roemer*, p. 599 e 605; Walter, 179.

Le spese, legalmente autorizzate e regolarmente ordinate da un magistrato competente, non dovevano essere sborsate che sulla produzione d'un mandato in buona forma, corredato di documenti tendenti a garentire l'esistenza e lo stato liquido del credito, la qualità del creditore e l'esecuzione del servizio indicato dal mandato [1]).

Infatti, era assolutamente vietato al questore, sotto la sua responsabilità, di pagare *contra legem* [2]). Accade così per esempio, che [I, **56**], pei pubblici apparitori, la legge di Sylla non permetteva di pagare il loro stipendio che sull'ordine emanato dal magistrato loro capo, dopo una verifica dello stato del personale depositato negli stessi archivi dell' *aerarium*, e dell'identità del funzionario latore [3]). I creditori del tesoro, in virtù dei contratti di forniture o di lavori pubblici, presentavano il mandato del censore, console e pretore, con l'indicazione del loro titolo, di cui il processo verbale originale si trovava all' *aerarium*, e la prova della ricezione (*probatio*) da parte del magistrato competente. L'identità di chi ordinava i pagamenti e quella del creditore doveva essere, al caso, attestata da testimoni [4]); inoltre quest'ultimo era tenuto a fornire una valida quietanza di pagamento, che doveva essere registrata immantinenti dagli scribi sul libro giornale, poi riportato al libro dei conti mensili (*expensum Titio centum*), con l'enunciazione della data e della causa del pagamento.

[1]) Plutarch. (*Cato minor*, XVII e XVIII) prova nei suoi passi, troppo estesi e troppo conosciuti per essere riprodotti qui, che non poteva aver luogo alcun pagamento se non sul mandato emanato da persona abilitata ad emetterlo, per esempio, da un console, e debitamente verificato (vedi Mommsen, 2.ª ed., II, 1, p. 537 e seg., 541. Vedi anche Cicer., *Philippic.*, IX, e XIX *in fine;* Polyb., VI, 12, 8 e XIII, 2; Liv., XXXVIII, 55). Documenti giustificativi del servizio fatto erano anche richiesti; è quanto risulta dalla legge dei *XX quaestoribus*, che esige, oltre del mandato del capo del personale, lo stato delle persone da pagare (*a*); pel pagamento dei prezzi dei contratti, parimenti i testi implicano la produzione del contratto e la prova dell'approvazione dei lavori, *probatio*, da parte del magistrato facoltato ad ordinare i pagamenti (Vedi *Lex Puteolana parieti faciundo in fine*, che permette di pagare metà dopo le sicurtà fornite e metà dopo l'approvazione, da parte *dei duoviri* e del consiglio, dei lavori compiuti. Vedi Bruns, *Fontes*, 4.ª ed., p. 213).

[2]) Liv. (XXXVIII, 55) dice che i questori si rifiutavano a fare uscire i denari dalla cassa, contrariamente alla legge (*contra legem promere*): Becker, II, 2, p. 349); Mommsen 2.ª ed. (II, 1, 541). Così la legge regolava specialmente le condizioni di validità del pagamento da fare ai creditori dello Stato.

[3]) Vedi la nota 139 e Mommsen, 2.ª ed., I, p. 288, 320, 338 e II, 1, 540.

[4]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XII). Quanto alle scritture a farsi sulle *tabulae publicae*, vedi Anonimo (*in Verrem*, I, 12, p. 158, ed. Orelli); Plutarch. (*Cato minor* XVIII); Polyb., (VI, 11); Walter (§ 179).

(*a*) Al principio e alla fine della legge, si legge: *Quorum nomina ad aedem Saturni in pariet, intra caulas scripta erunt... ad aerarium deferre:* vedi anche senato-consulto del 743 di Roma *apud* Frontin., *De aquis*. 100: Mommsen, II, 1, p. 532.

I questori fornivano ancora agli ambasciatori o ospiti stranieri ammessi dal senato, ma solo dopo dichiarazione del numero dei loro schiavi, le somme necessarie pel loro mantenimento, e fornivano loro l' alloggio [1]); essi erano mandati alle volte ad incontrarli [I, **57**] per riceverli a spese dello Stato [2]). Ma il questore non poteva metter fuori del tesoro di riserva alcun fondo o verga, foss' anche per ordine del console, senza un senatoconsulto speciale [3]).

Quanto al fatto di sapere a qual credito un pagamento doveva essere imputato, il questore non doveva occuparsene, se il mandato per spese di pace emanava da un console. Al contrario, gli ordini emessi dai censori s' imputavano al credito loro aperto fin dal principio della loro censura, il cui esercizio era ridotto a diciotto mesi, salvo prolungamento voluto dal senato. Se il credito era esaurito, il questore doveva ricusare il pagamento [4]). La legge municipale di Giulio Cesare, resa nel 705 di Roma o 45 av. G. C., a proposito dei fondi accordati a un edile dal consiglio o dalla curia d' un Comune pei lavori di viabilità, stabilisce che il cassiere o questore locale è tenuto a pagare all' imprenditore quel che è dovuto giusta il contratto d' appalto, ma nella misura del credito accordato dal consiglio municipale [5]). Non era che a seguito d' una verifica necessaria che il tesoriere pagatore generale ordinava al cassiere del suo ufficio di effettuare un pagamento contro quietanza.

La cassa era aperta solo in certi giorni, [I, **58**] e si videro questori che si rifiutarono di derogare alla regola, anche dietro invito d' un magistrato come Publio Scipione l' Africano [6]). Questo illustre generale, troppo poco proclive a rispettare i regolamenti, minacciò d' impadronirsi delle chiavi del tesoro. Bisognò cedere allora, senza dubbio pel diritto di requisizione dei consoli [7]).

Scaduti i mandati, venivano soddisfatti nell' ordine della loro presentazione; ma doveva osservi un turno di favore per la restituzione delle somme depositate o consegnate sull' ordine del magistrato e di cui la legge prescriveva il pagamento *extra ordinem* [8]). Per tal modo, in caso di prestito del danaro dei pupilli, il questore aveva dovuto aprire un conto a questi ultimi e portare a loro credito la somma ricevuta.

---

[1]) Vedi Cicer. (*Pro Planco*, XVIII, 43); Liv. (XLII, 6); Valer. Max. (V, 1, 1); Plutarch. (*Quaestion. rom.*, XLIII; Mommsen, 2.ª ed. (II, 1, p. 540).

[2]) Vedi Liv. (XLV, 13; XLV, 44); Valer. Maxim. (V, 1, 1).

[3]) Vedi Cicer. (*Ad Atticum*, VII, XXIV).

[4]) Vedi Liv. (XLIV, 16, 7); Varr. (*De lingua latina*, V, 181); Mommsen, 2.ª ed. (II, 1, p. 441, 541, 546).

[5]) Vedi *Lex Julia municipalis*, linea 29, resa nel 709 di Roma o 45 anni av. G. C., *Corpus inscr. lat.*, I, n.° 206; Marquardt, *Staatsverw.*, I, p. 65 e seg.

[6]) Vedi Polyb. (XXIII, 14), Liv. (XXXVIII, 55).

[7]) Mommsen crede che Publio Scipione fosse allora console per la seconda volta (II, 1, p. 127).

[8]) *Lex Acilia repetundarum* (§ 69); vedi anche, pei pupilli, Liv. (XXIV, 18).

Il Mommsen ammette la necessità d'un certo intervallo tra la presentazione dei mandati e il loro soddisfacimento, a cagione dell'esame dei documenti agli uffici [1]). Cicerone infatti menziona numerosi reclami fatti da un creditore prima di essere rimborsato [2]).

La validità dei crediti o dei mandati poteva far sorgere gravi difficoltà, che il collegio dei questori doveva risolvere all'unanimità. Catone cassò un ordine di pagamento già iscritto da uno dei suoi colleghi, [I, **59**] e ricusò di pagare un'ordinanza emanata da un console, quantunque convalidata da testimoni, finchè i consoli non fossero venuti di persona ad affermarne con giuramento l'autenticità [3]). L'intercessione o *veto* d'un solo questore arrestava il pagamento d'un mandato contestato.

Sventuratamente, sopratutto dopo che si fu moltiplicato il numero di questi magistrati, tale funzione fu affidata a giovani, al primo loro entrare nella carriera politica, i quali non erano tutti, come Catone, compenetrati del dovere rigoroso di conoscere e d'applicare le leggi e i regolamenti del loro ufficio. Questi funzionari senza esperienza restavano alla mercè degli scribi del tesoro, che erano molto versati nella pratica della contabilità, ma più soggetti alla corruzione [4]).

La storia fa menzione di molti fra questi impiegati rei di falso e di peculato [5]), ma essa stigmatizza anche quei questori troppo facili ad emettere mandati irregolari, non convalidati da documenti giustificativi, o a fare delle vere rimessioni dei crediti del tesoro, mediante la sollecitazione di personaggi influenti. Gl'interessati assediavano infatti gli uffici principalmente all'epoca dell'uscita dalla gestione dei questori che essi conoscevano, per ottenere da loro una decisione favorevole [6]). Catone, non [I, **60**] contento di revocare gli scribi infedeli, li perseguitava innanzi la Corte d'assise (*quaestiones perpetuae*) [7]).

Col suo lavoro e la sua fermezza, egli presto aveva saputo stabilire l'ispezione vera dei registri, troppo abbandonata prima di lui a semplici impiegati subalterni; vi trovò la traccia d'antichi debiti del tesoro verso privati; e, viceversa, fece appurare e saldare immantinenti tutti questi conti in sofferenza, e sradicò interamente l'abuso dei pagamenti, delle quietanze o delle liquidazioni di favore [8]).

[1]) Vedi Mommsen, 2.ª ed. (II, 1, p. 541, *Staatsrecht*).

[2]) Vedi Cicer. (*Pro Fonteio*, III, 4).

[3]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XVII); Catone radiò anche una volta, come illegale, un ordine di pagamento già emesso e registrato dal suo collega, il questore Marcello.

[4]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XVI, XVII, XVIII); Festus, V.° *Scribae*, p. 333, ed Müller); Becker (II, 2, p. 357 e seg.); Mommsen (*Staatsrecht*, I, 2.ª ed., p. 287, 320 e *Corpus inscr. lat.*, VI, 1, p. 406 e s.).

[5]) Vedi Cicer. (*Pro Murena*, XX, XL; *De natura Deorum*, III, 30).

[6]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XVI, XVII).

[7]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XVIII).

[8]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, XVIII).

Non v' ha dubbio che i questori alla loro uscita rendessero conto ai loro successori dello stato della cassa e della situazione dei registri allo spirare dell' anno di carica, affine di ripartire esattamente le responsabilità. Del resto, gli antichi questori, avendo l' entrata al senato, dovevano sottomettere a questo il loro conto di gestione; ma ci mancano i testi sui particolari di tale questione importante.

Si sa peraltro che i questori di provincia, magistrati posti presso i proconsoli e che percepivano solo in principio i fondi e le vettovaglie, come i tributi locali destinati alle spese della provincia, per impiegarli sull'ordine dei governatori, compilavano i loro conti di gestione contemporaneamente [I, **61**] ai conti amministrativi di questi ultimi, e gl' inviavano ai questori urbani, loro direttori e corrispondenti [1]). Il tutto doveva essere sottoposto all'esame del senato col conto del tesoro centrale. Una buona legge di Giulio Cesare sull'amministrazione provinciale prescriveva anche la redazione dei conti del pretore in tre esemplari originali, di cui due sarebbero depositati nelle città principali della provincia per essere consultati dal governatore e dal questore entranti in carica e l'altro al tesoro per facilitare il confronto col conto del questore e il controllo del senato [2]).

I questori provinciali avevano anch'essi i loro scribi e impiegati. Gli scribi del tesoro non erano semplici impiegati d' ordine. Si vedevano in loro dei funzionarî rivestiti d'una carica pubblica tenuta in molta considerazione. Il loro impiego, quantunque revocabile per causa legittima, si presenta a noi come una specie d'ufficio ministeriale da potersi trasmettere a titolo oneroso [3]). Era nelle loro mani che si trovava affidata la custodia immediata dei registri pubblici e la redazione dei conti dell' *aerarium*. Tre delle decurie d' apparitori destinate al servizio dei magistrati erano state adibite dalla legge *Cornelia de XX quaestoribus* o *de scribis et apparitoribus*

---

[1]) Plutarch. (*Tiber. Gracchus*, 6); Cicer. (*In Verrem*, I, 13 e II, 1, 39; *Ad familiares*. II, 17, 2; IV, 5, 20); Liv. (XXXVIII, 54); Aul.-Gel. (IV, 18); Mommsen (*Staatsrecht*, 2ª ediz., I, p. 119; II, 1, p. 519, 540 e seg.); Marquardt (I, 388, 389); Ed. Laboulaye (*Essai*, p. 46, 161 e seg., 179, 180).

[2]) La legge Julia, resa, secondo alcuni, nel 710 di Roma, o 44 av. G. C., ma piuttosto nel 695 di Roma, o 59 av. G. C., secondo Walter (§ 248), è chiamata da alcuni *Lex de provinciis*, e da altri, *De repetundis pecuniis*. Essa prescriveva la redazione in triplo originale dei conti del governatore (Vedi Dio Cass., XXXIX, 23; Cicer., *Ad familiares*, II, 17 e V, 20; *Ad Atticum*, VI, 72; *In Pisonem*, 61). Su questi conti, vedi Lange (*Alterthümer*, 3.ª ediz., II, p. 667; III, p. 292 e seg.), e soprattutto Marquardt (I, p. 385); A. W. Zumpt (*Criminalrecht*. II, 2, p. 78, 84, 294, 320, 336, 348); Laboulaye (*Essai*, p. 46, 161, 166, 174, 177, 179, 180, 303); Walter (§ 248); Mommsen (*Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, 677 e seg.; II, 1, p. 221, 256, 438, nota I. 533, 549, 550).

[3]) Vedi Cicer. (*Verr.*, III, 79); Sveton. (*In vita Horatii*); Gruter. (*Inscript.*, 627, 5); Becker (II, 2, p. 372 e nota 42); Mommsen (I, 2.ª ediz., p. 325, nota 5 e seg.).

alle scritture del tesoro [1]). [I, **62**] Questi segretari, non cambiavano in genere coi questori, e perciò formavano degli uffici permanenti. I sei primi di ogni decuria componevano anzi un comitato, che assumeva l'incarico speciale della revisione dei mandati e dei documenti giustificativi e preparava le quietanze [2]).

La legge municipale di *Julia Genetiva* ci mostra il tesoro d'una colonia, organizzata sul modello romano, con gli scribi della cassa locale, obbligati a prestare un giuramento professionale. Essi dovevano, infatti, giurare pubblicamente nel foro, in un giorno di mercato, di ben custodire il tesoro, e di conservare fedelmente le scritture. Veniva registrato negli archivi il processo verbale di questa prestazione di giuramento, sotto pena d'incapacità dello scriba e d'un'ammenda di 5,000 sesterzi pel magistrato che avrebbe dovuto esigerlo [3]).

I questori avevano ancora degli uscieri (*viatores*), degli araldi (*praecones*) adibiti nelle vendite demaniali, e, come inservienti d'ufficio, degli *accensi*, degli schiavi pubblici (*servi pubblici*), alloggiati e nutriti a spesa dello Stato [4]).

Si vede dal complesso di questi particolari, benchè incompleti, forniti dallo stato attuale della scienza, che i Romani possedevano le nozioni [I, **63**] e i procedimenti essenziali d'una contabilità regolare. Sventuratamente le loro idee sul controllo giudiziario o amministrativo dei contabili non s'elevarono alla stessa altezza, e il loro regime sotto questo rapporto, compromise, coi suoi difetti, le finanze della repubblica.

III.

Il principio della responsabilità degli amministratori e dei depositari del pubblico danaro non avrebbe potuto indubbiamente sfuggire a un po-

---

[1]) Vedi *Lex Cornelia* di Sylla *de XX quaestoribus* o *de Scribis et Apparit.* (Vedi Haubold, *Monum.*, p. 85-89; *Corpus inscript. lat.*, p. 108); legge rogata nel 693 di Roma o 81 anni av. G. C. Vedi Cicerone (*De natura Deorum*, III, 30; *Fragment. Vatican.* 124); Tito Livio (XL, 29); Cicerone (*Catilina*, IV, 6); Mommsen, 2.ª ediz., I, p. 331, 336 e seg.); Lange (I, p. 884, 894 e seg., 3.ª ed.; Walter (§ 143).

[2]) Vedi Cicer. (*De natura Deorum*, III, 30; *In Pisonem*, 25); Becker (II, 2, p. 357, 373 e seg.). Questi scribi, che tiravano a sorte le loro provincie coi questori, formavano una specie d'ordine assai considerato (Cicer., *In Verrem*, III, 79, 80; *Catilin.*, IV, 7 [8]; *Declamatio pro domo*, 28; Sveton., *Claud.* I; Mommsen, 2.ª ed., I, p. 337, nota 3; II, 1, p. 532, note 3 e 4). I capi, o *sex primi*, erano tenuti ad esaminare questioni delicate, e a preparare le soluzioni da sottomettere ai giurati (Plut., *Cato minor*, XVI a XVIII; Mommsen, 2.ª ed., I, 328, 330, 332; p. 541, 542.

[3]) *Lex Colon. Jul. Genetivae* (cap. LXXXI; vedi C. Giraud, *Les nouveaux bronzes d'Ossuna*, p. 57 e seg., Parigi, 1876.

[4]) Vedi *Lex de XX quaestoribus*, e senato-consulto, *apud* Frontin., 100. Walter (§ 143). Vedi Mommsen, 2.ª ed. (I, p. 284, note 2 e 345), pei *viatores quaestorii*: vedi, pei *praecones*, Orelli, n. 2176, e Mommsen, I, p. 286, nota 7, *Dir. pubbl. rom.*

polo eminentemente dotato di senso giuridico. Ma sarebbe occorso un giudizio regolare, generale e rigoroso di tutti i contabili da parte d'un tribunale finanziario, e al contrario, con un fatale errore, si confondeva nelle mani d'un corpo politico, il controllo giudiziario con l'amministrazione [1]). Niuno ebbe l'idea d'organizzare, sia in provincia un controllo amministrativo e una ispezione delle finanze, sia a Roma una giurisdizione elevata e indipendente, tanto per esaminare e giudicare su documenti i conti in danari che per controllare quelli di coloro che disponevano l'emissione i mandati e comunicare i risultati al senato romano. Invece di queste riforme, che, d'altra parte, i torbidi degli ultimi tempi della repubblica avrebbero difficilmente permesso d'iniziare, [I, **64**] gli uomini di Stato si preoccuparono solo di proteggere il tesoro e i provinciali contro le malversazioni dei funzionari [2]), sottomettendoli a una responsabilità amministrativa nel seno del senato, indi repressiva innanzi a commissioni speciali, o innanzi ai comizî e alle corti d'assise.

Tuttavia, delle regole elementari in materia di responsabilità avevano avuto il loro sviluppo. Ogni magistrato uscendo di carica doveva render conto al senato (*rationes reddere*).

Inoltre, tutti quelli che, contrariamente alle leggi, avevano maneggiato i fondi dello Stato e stornati o semplicemente ritenuti indebitamente valori ad esso appartenenti, furono ugualmente assoggettati a presentare i loro conti, e, di più, colpiti coi mezzi repressivi.

La storia c'insegna che, ancora prima che fossero votate leggi speciali sulla concussione e sul peculato, alcuni impiegati erano stati condannati per distrazioni a danno dell'*aerarium*, non senza infamia pel magistrato che rispondeva dei suoi agenti [3]). Non furono risparmiati dei consoli o dei pro consoli denunziati dai tribuni e finanche dei censori. Nel 573 di Roma o nel 181 av. G. C., ne fu criticato uno, Aemilius Lepidus, per avere impiegato il danaro del tesoro [I, **65**] a costruire una diga presso Terracina allo scopo di preservare le sue terre dall'inondazione [4]): il censore Quintus Fulvius Flaccus, che aveva portato via le tegole di marmo del santuario di Giunone Lacinia, per coprire un tempio ch'egli faceva costruire in Roma, fu obbligato dal senato, nel 581 di Roma o 173 av. G. C., ad appaltare la ricollocazione a posto di questi materiali [5]).

La responsabilità dei magistrati seguitò ad essere retta esclusivamente

[1]) Vedi Ed. Laboulaye (*Essai*, p. 22, 47, 79 e seg. 118 e seg.). Montesquieu, *Esprit des lois*, XI, ch. 18, p. 216, e ch., 19, p. 218, ed. Lefèvre.

[2]) Vedi Liv., XXXVII, 57; Laboulaye (*Essai*, p. 108. 126, 165, 168, 177, 183, 193; T. Mommsen, 2.a ed., I, p. 672 e 676).

[3]) Vedi Liv., XXX, 39: per le persecuzioni contro alcuni magistrati, vedi anche Liv., XXXVIII, 50, 54; XXXVIII, 55; XXXVII, 58; LXII, 21; XLIII, 2; Laboulaye, *Essai*, p. 129. 130, 193, 195.

[4]) Sul fatto del censore Lepido, vedi Tito Livio, XL, 51.

[5]) Vedi Liv., XLII, 3.

dai principi del diritto comune in materia civile o repressiva. Uno storico moderno [1]) ha anche trovato in ciò occasione di prodigare un elogio al regime romano, molto vicino ad una critica indiretta all'indirizzo delle giurisdizioni speciali. Ma, se si è voluto parlare della garentia amministrativa, essa non esisteva a Roma che nel periodo della durata annuale delle magistrature urbane [2]); se, al contrario, s'è voluto fare allusione ai tribunali amministrativi pei contabili, si è, credo io, commesso un errore al dì d'oggi condannato dall'esperienza e dai pubblicisti più ostili al privilegio della garenzia dei funzionari [3]).

Prima del sesto secolo di Roma tuttavia, gli abusi non si moltiplicarono molto a [I, 66] cagione della breve durata delle magistrature e del diritto di pubblica accusa concesso ad ogni cittadino insieme all'azione civile offerta alla parte lesa [4]). Spesso anche l'intervento d'un collega, d'un magistrato superiore o d'un tribuno preveniva delle operazioni illegali. Questi mezzi di protezione nella città non fecero avvertire l'importanza d'un'altra garentia nel controllo giudiziario d'un tribunale finanziario, garentia, che non pareva resa necessaria dalle proporzioni modiche del bilancio delle spese ordinarie. Poichè la fede pubblica era salvaguardata dai censori, non si sentì neppure il desiderio d'una nuova giurisdizione [5]). D'altra parte, tutto a Roma era tradizionale e non v'era istituzione che si sviluppasse, allora, il cui germe almeno non fosse stato deposto, fin dall'origine, nel vecchio suolo del diritto quiritario.

Le guerre di conquista, intanto, apportarono con l'istituzione delle provincie l'esaurimento delle risorse e dei pubblici bisogni, la lunga durata delle magistrature al di fuori, l'arbitrio e gli abusi dell'autorità proconsolare e finalmente il disordine ed anche l'anarchia in tutto il governo [6]).

L'organizzazione di Roma, appropriata a un municipio, [I, 67] non potette adattarsi utilmente a rapporti d'un grande Stato [7]).

---

[1]) Vedi Mommsen, 2.ª ed., I, p. 672, 679, *Diritto pubblico romano.*

[2]) Vedi Dionys. Hal., X, 39; Cicer., *De finibus*, II, 16; *Fragm. leg. Acil.*, c. III; Dio. Cass., LV, 10. Vedi Laboulaye, *Essai*, p. 149, 193; A. W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, p. 255; I, 2, p 149, 220 e seg.; Walter, § 856 e nota 150. Ma il magistrato poteva accogliere l'azione intentata, vedi Liv. XLIII, 16. Mommsen, 2.ª ediz. I p. 679 sg.; Lange, I, 3.ª ed., p. 685.

[3]) Laboulaye, *Essai*, p. 61, 118, 193.

[4]) Vedi Cicer., *De Divinatione*, 17; Walter. § 248; Laboulaye, *Essai*, p. 193; Mommsen, I, p. 672 e seg. *Diritto pubblico romano*; Rein. *Roem. Criminalrecht*, p. 605, ammette che i casi di concussione fossero assai rari prima della 2.ª guerra punica.

[5]) Vedi Laboulaye, *Essai*, p. 161 e seg. 193 e seg.; Walter, §§ 248-249.

[6]) Vedi Sallust., *Jugurth.*, 36; *Catilina*, 10, 12; Cicerone, *Verr.*, V, 126; Walter, § 249 a 251, riassume benissimo i progressi dell'anarchia a Roma. Vedi anche Ed. Laboulaye, *Essai*, p. 12, 111, 163. 171 e seg.

[7]) Confronta Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, c. IX; Ed. Laboulaye. *Essai*, p. 8, 164 e seg.: Am. Thierry, *Tableau de l'empire romain*, p. 39 e 44. 7.ª ed., 1876, in-12.

I governatori, univano al comando supremo l'insieme dei poteri di là del recinto della città; esenti inoltre da ogni sorveglianza locale, ri spettavano tanto poco i diritti del tesoro quanto le deboli garenzie della costituzione provinciale (*forma provinciae*)[1]. I generali non contenti d'arricchire a spese del nemico, ostentavano, magari, al loro ritorno, un contegno indipendente e quasi monarchico[2]. Publio Scipione l'Africano, chiamato dai tribuni a comparire innanzi ai comizî sotto l'accusa di contabilità occulta e di distrazione del pubblico danaro, in occasione delle sue funzioni di luogotenente di suo fratello in Asia, invitò il popolo a recarsi al Campidoglio per celebrarvi insieme a lui l'anniversario della disfatta d'Annibale.

I grandi cittadini dell'antica repubblica avrebbero stimato più degno di loro d'inchinarsi innanzi alla regola comune. Ma il vincitore di Carthagine e dell'Oriente si credeva al disopra delle leggi. Eppure egli non potette evitare un processo altrimenti che con un esilio volontario[3].

Lo spirito pubblico s'era assuefatto troppo facilmente a considerare la provincia come un demanio [I, **68**] del popolo romano, una possessione da sfruttare[4] piuttosto che come una parte integrante dello Stato da far prosperare.

I governatori non videro altro che una fonte di ricchezza per loro. Investiti d'un *imperium* illimitato, non contrabbilanciato dal *veto* d'un collega o d'un tribuno, essi pur dovevano, dopo vari anni, dar conto al senato della loro amministrazione, come i questori dovevano dar conto della loro gestione ai tesorieri generali. Ma quale poteva essere l'efficacia d'un controllo tanto tardivo quanto lontano?[5].

Le provincie furono preda ad odiose malversazioni.

Detenere irregolarmente il denaro delle città e dello Stato, esigere

[1]) Sulla *forma provinciae*, vedi Walter, § 233, sul governo delle provincie durante la repubblica, vedi Mommsen, *Diritto pubblico romano* (*Staatsrecht*), 2.ª ed., I, p. 53; 57, 72 e II, 1, p. 229 e seg.; Laboulaye, *Essai*, p. 161, 166, 174, 177 a 180; Marquardt, *Ammin. rom.*, I, p. 388, 389, 397; Lange, *Ant. rom.*, II, 1, p. 883; III, p. 292; Becker, II, 1, p. 358 e seg.; Walter, §§ 234, 248 e seg.; Waddington, *Les fastes consulaires des provinces asiatiques*, p. 3 e seg.

[2]) Vedi il fatto di Publio Scipione, nel 573 di Roma o 181 av. G. C., in Livio, XXXVIII, 51 e seg.

[3]) Vedi Liv., XXXVIII, 51, 52; Laboulaye, *Essai*, p. 13, dice benissimo: « molto ci corre tra questo disprezzo aristocratico e la virtù del vecchio Catone, che, accusato quarantaquattro volte e sempre assolto, non temette mai la suscettibilità popolare, senza della quale una democrazia non è possibile (*a*).

[4]) La provincia era chiamata il podere del popolo romano, *praedium populi Romani*, vedi Cicer., *In Verrem*, II. 3; Marquardt, I, p. 340.

[5]) Ed. Laboulaye, *Essai*. p. 173 e seg., 181 e seg.; Walter, § 814.

(*a*. Plin., *Hist. nat.*, VII. 27.

delle tasse o delle requisizioni illegali, simulare spese fittizie, o patteggiare cogli appaltatori generali e gli acquirenti di monopolî [1]), impiegare il pubblico danaro in opere private, estorcere pretesi doni volontarî o corone di oro, in una parola organizzare la dilapidazione col terrore d'una giurisdizione armata del *jus gladii;* tali erano gli abusi familiari al dispotismo proconsolare [2]).

Onde contabilità occulta, peculato e concussione da parte del proconsole, peculato o falso da parte del questore compiacente o complice [3]), che ometteva degli incassi e [I, **69**] portava a conto spese immaginarie o scientemente ingrossate; tutti questi reati non costavano nulla ai magistrati, per comperare, a spese dei provinciali, i comizî e il potere a Roma. Era un circolo fatale di spoliazione e di tirannia percorso senza tregua e sempre rinnovato dall'ambizione, che riduceva a sistema la cupidigia [4]). I buoni cittadini ne furono impressionati; lo scontento pubblico e l'interesse del tesoro finirono coll'obbligare il senato a dare ascolto alle lagnanze presentate da parte dei soggetti o alleati per mezzo dei loro patroni. Ma questa giurisdizione accidentale e tutta politica parve ben presto insufficiente o troppo sospetta di compiacenza verso i magistrati dell'ordine senatorio [5]). Dopo le commissioni speciali di giurati, furono ideate le commissioni permanenti o corti d'assise (*quaestiones perpetuae*) [6]).

1) Vedi Cicer., *In Verrem*, p. 1, 9 e seg.; Laboulaye. *Essai*. p. 77, 179.

2) Vedi, sulle concussioni dei magistrati, o il delitto di *repetundae pecuniae*, Laboulaye, *Essai*, p. 161, 164, 174 e 180; Walter, § 248 e 814; Rudorff. *Storia del diritto rom.*, 1, § 31; Lange, *Ant. rom.*, 3.ª ed., II, p. 442, 591, 664, 667, III. p. 292 e seg.; Marquardt, I p. 398; A. Zumpt. *Criminalrecht der Republ.*, II. 1. p. 6, 35, 49. 51, 99, 110, 168, 393 e II, 1, p. 168 e seg.

3) Vedi Cicer., *In Verrem*, I. 19, 14; Plutarch., *Cato minor*, 18. Laboulaye. *Essai*. p. 47, 180 e seg.

4) Sallust., *Catilin.*, 10, 12; vedi Laboulaye, *Essai*, p. 163, 175; Walter, §§ 257. 814.

5) Appian., *De bell. civil.*, I, 22; Laboulaye. p. 204. 216 e seg.; Walter. § 254.

6) Le *quaestiones perpetuae* o letteralmente le *commissioni permanenti*, che noi traduciamo per corti d'assise, per meglio determinare l'idea d'un tribunale di giurati presieduto da un pretore, sono stati fin da molto tempo oggetto di lavori considerevoli. Io mi restringo a citare fra i moderni Ferd. Walter, che ne tratta in succinto, ma in maniera sostanziale nelle sua *Storia della legislazione romana*. §§ 248, 834 e seg. La parte penale di questo bel libro (di cui la parte relativa alla procedura civile o alle azioni era stata tradotta dal Laboulaye nel 1850) è stata tradotta sulla terza edizione dal Picquet Damesme. Parigi, 1863. È mestieri citare anche il Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats*, p. 123, 184, 196, 237 e seg.; Rudorff, *Storia del diritto romano*. Leipzig 1856, non tradotta (I. p. 75 e II. p. 436); Rein, *Diritto criminale dei Romani*. (*Criminalrecht der Römer*), p. 69, 604 e seg., Leipzig. 1844; Geib, *Procedura criminale dei Romani* (*Criminalprocess Römer*), Zürich, 1842, p. 169 e seg. e infine A. W. Zumpt. *Diritto criminale della repubblica romana* (*Criminalrecht der Röm. Republik*), Berlino. 1869. di cui la traduzione non è ancora comparsa (e neppure la traduzione delle

La legge Calpurnia sulla concussione [1]) (*repetundae pecuniae*), introdotta dal tribuno Calpurnio Pisone Frugi nel 605 di Roma o 149 av. G. C., fu la prima di quelle che organizzarono le corti d'assise, senza spogliare previamente il giurì senatorio del suo monopolio. Si conoscono le grandi lotte fra gli ordini della cittadinanza, seguite da numerose leggi giudiziarie sulla composizione del giurì: scelto dapprima nel seno del senato, [I, **70**] la scelta passò poi nell'ordine equestre e più tardi fu restituita all'ordine senatorio, e definitivamente preso su una lista tripartita di senatori, di cavalieri e di tribuni del tesoro. Io non ho da rifare, qui, dopo eminenti giureconsulti [2]), l'istoria tanto drammatica delle leggi *judiciariae* [3]) e quella delle leggi criminali sulla responsabilità dei magistrati romani [4]). Tutto il congegno di questi codici speciali non ebbe

---

tre opere precedenti), 4 vol. in 8 in due parti; II, 1, p. 32, 53, e seg.; II, 2, p. 132 e seg., 134, 156, 168; Mommsen (*Diritto pubblico rom.* (*Röm. Staatsrecht*), 2.ª ed., I, 161, 677, II, p. 3, 191, 213, 547, 569, 645).

1) La legge *Calpurnia* sulla concussione promulgata nel 605 di Roma o 149 avanti G. C., fu la prima che sostituì alle commissioni accidentali (*quaestiones extraordinariae*, su queste vedi Lange, 3.ª ediz., II, 75, 99, 274, 321, 342, 441, 552, 555, 560, 584, 590, 595, 620, 639, 696, una giurisdizione permanente in materia di concussione (*repetundae pecuniae*), ma senza togliere ai senatori il monopolio della funzione di giurati (Vedi Lange, *Ant. rom.*, 3.ª ed., I, p. 786; II, 322, 595 e 663). Essa organizzò un tribunale, presieduto da un pretore (*judicium publicum*), al quale gli alleati o soggetti, e, in generale, le vittime d'una concussione, potevano indirizzarsi per ottenere, mediante la forma civile *per sacramentum*, una condanna pecuniaria. (Vedi Cicer., *Brutus*, XXVII). Questa legge fu seguìta da molte altre leggi, segnatamente le leggi *Junia*, *Acilia*, *Servilia Glauciae*, *Cornelia*, *Julia* sulla concussione, o sull'insieme *delle accuse* come pretende A. W. Zumpt. Vedi, sulle *leges repetundarum*, in particolare, Laboulaye, *Essai*, p. 196 e seg. e C. T. Zumpt, *De legibus judiciisque repetundarum*; Walter, §§ 248, 524 e 814; Rudorff, I. § 30, p. 75 e seg.; Rein, p. 604; A. W, Zumpt, *Criminalrecht*, II, 1, p. 6, 41, 51, 110, 396 e II, 2, p. 294, 310, 214, 330, 348; Lange, *Ant. rom.*, 3.ª ed., II, p. 664, 667, III, p. 692 e seg., 2.ª ed., Berlino, 1876.

2) Vedi Appian. (*De bell. civil*, I, 1); bisogna consultare sui grandi dibattimenti, causati dalla composizione del giurì, e sulle lotte fra l'ordine senatorio e l'ordine equestre su questo soggetto, Laboulaye (*Essai*, p. 14, 183, 188, 196, 216, 263, 275 e seg.); Walter (§§ 254 e 814); Rein (p. 67, 601 e seg.); A. W. Zumpt, *Diritto crim.* (II, 1, p. 54 e seg. e II, 2, 93 e seg.; Belot, *Hist. des cheval. rom.*, 1872, p. 197 e seg.).

3) Quanto al numero e alla natura di queste leggi giudiziarie sulla composizione del giurì e della procedura, *judiciariae leges*, vedi Walter (§ 254); Laboulaye (*Essai*, p. 216, 231, 234, 271, 311); Rudorff (I, § 37, p. 92 etc.); Lange, *Ant. rom.*, II, § 132, p. 668 e seg., 3.ª ed., Berlino 1879; Mommsen, *Zeitsch. für Althr.*, 1843, n. 102.

4) L'insieme delle leggi sulla responsabilità dei magistrati è stata studiata non solo da Rein (p. 600, 670 e seg.), ma da Ed. Laboulaye (*Essai*, p. 162 e seg.), da A. W. Zumpt (II, 1, e II, 2, *op. cit.*), e, dal punto di vista della procedura, da Geib. *op. cit.*, p. 178 e seg., da Mommsen, I, 2.ª ed., p. 672 e seg.

per risultato che la punizione d'un certo numero di colpevoli, senza poter mettere un termine ai disordini finanziarî.

Gli abusi rinacquero da principio sotto l'influenza dei costumi del tempo, poi dei vizî della costituzione delle provincie, favoriti dalla mancanza di controllo in Roma e dagli scandali d'una giurisdizione repressiva, ch'era a sua volta corrotta [1]).

Che mai poteva infine aspettarsi il governo dai comizî composti di liberti profondamente corrotti dalla schiavitù [2]) o dalle liberalità delle leggi frumentarie [3])?

Non già che la legislazione criminale fosse incompleta.

Una legge di Giulio Cesare sulla concussione, promulgata nel 695 di Roma o 59 av. G. C., durante il suo primo consolato, comminava la pena dell'esilio contro ogni funzionario che avesse indebitamente ricevuto, a motivo della sua carica, o estorti, per frode o per violenza, |I, 71| valori appartenenti sia a una città, sia a un privato [4]). Le leggi, *Cornelia* di

---

[1]) È la corruzione dei giudici senatori, troppo favorevole ai magistrati del loro ordine, poi quella dei cavalieri troppo parziale pei pubblicani, che furono l'occasione o il pretesto di grandi lotte su leggi giudiziarie. Vedi Appiano (*De bell. civil.*, I, 22); Laboulaye (*Essai*, p. 12, 18, 118, 216 e seg.); Lange (II, 3.ª ed., § 132, p. 668 e seg.); Walter (§ 254).

[2]) La corruzione elettorale, dovuta sopratutto ai costumi servili dei liberti e al disprezzo del lavoro, così generale nell'antichità, fu oggetto di numerose leggi repressive o preventive sul broglio (*ambitus*) o sulle associazioni (*sodalicia*). Possiamo assicurarcene leggendo la rassegna di queste leggi nelle opere di Rinke, *De crimine ambitus et de sodaliciis apud Romanos* (a); Laboulaye (*Essai*, 282, 293 e seg.); Walter (§ 815); Rein (p. 701); Rudorff (I, § 31, p. 79 e seg.); A. W. Zumpt (I, 1, p. 387; II, 2, p. 217 e seg.), e il quadro di recente tracciato da Ed. Labatut, sotto il pseudonimo di Cremutius Cordus, *De la corruption électorale chez les Romains*, Parigi, 1876.

[3]) Le leggi frumentarie, ordinando delle distribuzioni di grano a prezzo ridotto (b) o magari gratuite ai cittadini di Roma, ebbero per effetto d'attirare a Roma tutti gl'indigenti d'Italia, di facilitare la corruzione elettorale, di premiare l'ozio, di scoraggiare l'agricoltura della penisola, e alfine di preparare pel cesarismo una plebe, la quale non desiderava ardentemente se non pane e spettacoli. (Vedi sulle *Frumentariae leges*, Walter, §§ 294, 595); Rudorff (I, p. 44); Marquardt, 2.ª ed., II, p. 114 e seg.); Laboulaye (*Essai*, p. 210); Lange (II, 3.ª ed., § 133, p. 692 e seg.); Dureau de la Malle (*Economie politique des Romains*, II, p. 221, 222, 307 a 316).

[4]) La legge Julia di Cesare sulla concussione (c), o secondo altri, la sua legge sulle provincie, promulgata durante il suo consolato nel 695 di Roma, o 59 av.

(a) Lugdun. Batavorum, 1854.

(b) Cicer., *Tuscul.*, III, 20; *Pro Sextio*, CIII; *De officiis*, II, 72; Schol. Bobbi., *Pro Sext.*, ed. Orelli, p. 300.

(c) Vedi Lange, *Ant. rom.*, 3.ª ed., II, p. 380 e 667; Cicer., *Pro Sextio*, 54, 135, *Pro Rabirio Postumo*, 4, 5, *In Pisonem*, XVI, 37, XXI, 50, XXXVII, 90; Schol. Bobbi., p. 310, 321; *Ad familiares*, VIII, 8, 3.

Sylla [1]) e *Julia* d'Augusto [2]), pronunziarono, nei casi più gravi almeno, la medesima penalità contro i colpevoli di peculato, vale a dire di distrazione o d'impiego fraudolento a loro profitto del pubblico danaro. Infine il fatto di ogni persona, la quale deteneva scientemente danaro dello Stato e non li aveva restituiti nell'anno, costituiva il delitto di *residuae pecuniae*, previsto anche dalle due leggi precedenti [3]). Esso traeva seco, oltre la restituzione civile, un' ammenda proporzionale [4]).

Questa pena s' applicava a tutti quelli che ordinavano i pagamenti o ai contabili colpevoli di contabilità illegale o occulta, in mancanza di dolo che avrebbe riportata la pena del peculato [5]). Anche un privato debitore

---

G. C. definì i casi di concussione, *repetundae pecuniae*, e ne comminò la penalità che variava dall'esilio o interdizione dell'acqua e del fuoco, all'ammenda, secondo la gravità dei casi, senza pregiudizio delle restituzioni civili alle parti lese. Vedi su questa legge: Laboulaye (*Essai*, p. 180, 302, e seg.); Lange (3.ª ed., II, p. 667: III, p. 292); A. W. Zumpt (II, 2, p. 294, 310, 320, 347); Rein (p. 623 e seg.).

[1]) La legge Cornelia, che deve rimontare al 673 di Roma o 81 av. G. C. (*a*), trattava diffusamente di tutti i reati d' officio, o solo della concussione e accessoriamente del peculato e dei conti arretrati. Vedi Laboulaye (*Essai*, p. 262 e seg.); Walter (§ 813); Rudorff, I, p. 91; A. W. Zumpt (II, 2, p. 78, 81 e seg.) crede che essa creasse il delitto di peculato non direttamente previsto per lo innanzi.

[2]) Augusto, che riorganizzò le corti d'assise e loro procedure, come i tribunali civili nelle sue *Leges judiciorum publicorum et privatorum* (*b*), rifece anche le leggi penali sui delitti dei magistrati o dei particolari, segnatamente quelle sul broglio (*ambitus*), sulla lesa maestà (*majestas*), e sul peculato e i residui di conto, di cui i frammenti sono stati raccolti nel Digesto, lib, XLVIII, tit. XIII *ad legem Juliam de peculatu*. Vedi su questo soggetto, Laboulaye (*Essai*, p. 319 e seg; Rein (p. 675, 695): A. W. Zumpt (II, 2, p. 78, 82, 90 e seg.) Walter (§ 813). Lange, *ant. rom.*, 3.ª ed., II, p. 667, 729 e seg. Vedi anche i commentatori delle Istituzioni giustinianee, IV, XVIII. 9 e 11, su questo testo; Huschke, *Die Multa*, p. 499.

[3]) La legge XI, § 6, Digesto, *ad legem Juliam de peculatu* porta *in fine: Sed eam quoque pecuniam lex Julia residuorum post annum residuam esse jussit*. Vedi A. W. Zumpt (II, 2, p. 84 e 85); Laboulaye (*Essai*, p. 319); Rein (p. 695).

[4]) L'ammenda era del terzo del capitale da restituirsi allo Stato. La legge IV, § 5, Digesto *eodem titulo*, porta: *Sed et qui publicam pecuniam in usus aliquos acceptam retinuerit nec erogaverit hac lege tenetur. Qua lege damnatus amplius tertia parte quam debet, punitur*. Vedi anche legge IX, §§ 5 e 6, *eodem titulo:* Rein (p. 697).

[5]) Il reato *De residuis* comprendeva ogni maneggio irregolare e ogni detenzione del danaro o valori appartenenti allo Stato. Vedi leggi II e IX, § 5, Digesto (XLVIII, 13).

(*a*) Si suppone, perchè dei testi non fanno menzione del delitto speciale di peculato se non dopo Sylla. Vedi Cicer. *In Verrem*. act. I, 12. 39: I. 4. 11: *Pro Murena*. XX, 41. Auctor ad Herennium. I. 12. 22.

(*b*) Macrob., *Saturnal*. I. 10: Digest., *De accusationibus*. XLVIII. 2. 3 e 12: e Digest., *De receptis qui arbitrium*. IV. 8. 41: Aul.-Gel., XIV. 2: Sveton., *Octav*., XXXII.

o detentore di valori appartenenti allo Stato e che li serbasse presso di sè per più di un anno, era considerato come contabile e cadeva sotto la comminatoria di questo titolo *de residuis* [1]). Era, come hanno bene osservato Rein [2]) e Marezoll [3]), un vero reato di contabilità irregolare, pel quale si cercò anche, ma vanamente, di perseguitare il figliuolo del dittatore Sylla [4]).

Intanto Catone, durante [I, **72**] la sua questura, ebbe il coraggio di cogliere gli agenti delle proscrizioni, ai quali egli fece restituire il loro odioso salario di dodicimila denari a testa, senza pregiudizio dei procedimenti cui furono sottoposti come assassini innanzi alla corte d' assise *De sicariis* [5]).

Gli accusati di peculato o di *residuae pecuniae* comparivano innanzi ad una commissione permanente composta di giurati presieduti da un pretore, che, dopo un pubblico dibattimento, secondo il loro verdetto, pronunziava una condanna all'esilio o alla restituzione del quadruplo in caso di peculato [6]), o del terzo in sopra *per pecuniae residuae* [7]). L'accusatore

[1]) Ma il delitto non esisteva indipendentemente dal dolo, se non per mancata restituzione nell'anno. Confronta legge, IV, §§ 3 e 4, IX, §§ 5 e 6 Digesto, *eodem titulo*. La più parte di queste disposizioni sono dovute passare dalla legge Cornelia, *De peculatu et residuis*, nella legge Julia che l'aveva rifatta e completata. Almeno tale è l'avviso di A, W. Zumpt (II, 2, p. 78, 86 e seg.).

[2]) Vedi Rein (*Diritto criminale romano*, Leipzig, 1846, 1 vol. in 8), p. 695 e seg.

[3]) Vedi principalmente Marezoll (*Observationes ad legem Juliam de residuis*), Lipsiae, 1843, p. 5 e seg.

[4]) Fausto Sylla era stato perseguitato senza risultamento nel 688 di Roma o 66 av. G. C., come detentore del danaro dello Stato per via di suo padre che non aveva reso i conti della sua dittatura. Vedi Cicerone (*Pro Cluentio*, XXXIV; *De lege agraria*, I, 4; Asconius, *Ad orationem pro Cornelio*, p. 72, ed. Orelli); Rein (p. 690, 696); A. W. Zumpt (II, 2, p. 85 e seg.); Lange, 2.ª ed., III, p. 221, 230, 233, 243, 416.

[5]) Vedi Plutarch. (*Cato minor*, 17 e 18). Gli agenti delle proscrizioni di Sylla furono portati in giudizio e condannati da G. Cesare. Vedi Svetonio (*J. Caesar*, X); Cicerone (*Pro Ligario*, 4, 12); Dione Cassio (XXXVII, 10); A. W. Zumpt, *Diritto crim. rom.*, II, 2, p. 37, 90, 512, nota 8, p. 516, nota 23; Rein (*Diritto crim. rom.*, p. 415, 431 e seg.) Lange, 2.ª ed., III, p. 230, 243, 549, 578 e II, 3.ª ed., p. 652.

[6]) Paolo, *Sententiae receptae*, VI, 27, dice: *Si quis fiscalem pecuniam attrectaverit, subripuerit, mutaverit, in suos usus converterit, in quadruplum ejus pecuniae quam sustulit, condemnatur*. Modestino, nel frammento 13, Digesto, *Ad legem Juliam peculatus*, dice anche: *Is qui praedam ab hostibus captam subripuit, lege peculatus tenetur et in quadruplum damnatur*. Vedi A. W. Zumpt (II, 2, p. 89 e seg.); Walter (§ 813). Ma nei casi più gravi la legge Julia sostituiva la deportazione, nuova pena, all'*aquae et ignis interdictio*, senza dubbio comminata dalla legge Cornelia (Frag. III, Dig. *eodem titulo*).

[7]) Vedi legge IV, § 5 Digesto, XLVIII, 13; Rein, pag. 697 *Criminalrecht der Römer*.

trionfante riceveva prontamente una parte del prodotto [1]; quanto al sovrappiù della somma depositata all'*aerarium*, restava al pubblico tesoro, se esso solo era stato danneggiato [2]. Il questore di provincia, in ritardo nel pagamento del suo residuo di conto e il questore urbano costituito in debito, non imputabile a dolo, incorrevano nella pena della legge *De residuis*, e, in caso di frode, in quello di peculato [3]. Era loro rigorosamente proibito d'alterare i registri o i documenti della contabilità [4]. Sotto l'Impero, allorchè il tesoro divenne a poco a poco cosa del principe, fu anche vietato di comunicare al pubblico le *tabulae publicae* [5]; mentre che Catone, uscito |I, 73| dalla questura, aveva potuto far sorvegliare dai suoi segretarî l'andamento dell'amministrazione dei questori [6].

Malgrado il rigore delle leggi criminali così previdenti, la giurisdizione repressiva rivelò la sua impotenza nel colpire i dilapidatori. Vanamente si sarebbe chiesto al senato di porvi rimedio. Questo corpo, preoccupato di tutti i grandi interessi della nazione, teneva luogo di camera alta e di consiglio di Stato. Esso non potette adempiere utilmente la missione del controllo giudiziario dei contabili, nè sorvegliare stringatamente coloro che ordinavano i pagamenti. Per tal modo la concussione e il peculato divennero la piaga mortale di Roma [7] e la repubblica perì forse

---

[1]) Le ricompense o premî, *praemia*, accordati dalle leggi all'accusatore trionfante in una pubblica accusa erano anticamente d'uso frequente in Roma. Vedi Walter (§ 854 e nota 127); Zumpt (I, 1, p. 52, 123, 168, II, 1, p. 174, II, 2, p. 231 seg.; Rudorff, 1, p. 81, 86). Erano di certo accordate in caso di concussione e fors' anche di peculato, quantunque su quest' ultimo punto io non abbia trovato testi formali.

[2]) Fragm. IV, § 5, Digesto, XLVIII, 8; frag. IX, § 6, *eodem titulo*: frag. XIV, *eod.* Vedi A. W. Zumpt (*Criminalrecht*, II, 1, p. 168).

[3]) Ulpiano, frag. I, Digesto, *Ad legem Juliam de peculatu*, XLVIII, 13; Cicerone (*In Verrem*, I, 14 e seg., III, 36, 83, e 76, 176). A. W. Zumpt, *op. cit.*, (II, 2, p. 80).

[4]) Legge VIII, Dig. *Ad legem Juliam de peculatu*, XLVIII, 13.

[5]) Il divieto di comunicare al pubblico i registri senza la previa autorizzazione del capo del tesoro, risulta da un senato-consulto posteriore alla legge *Julia de peculatu* e citato da Paolo (legge IX, § 5, Dig. XLVIII, 13; Zumpt, II, 2, p. 86) e di cui ecco il senso: *Senatus jussit lege peculatus teneri eos qui injussu ejus qui ei rei praeerit, tabularum publicarum inspiciendarum describendarumque potestatem fuerit.*

[6]) Plutarch., *Cato minor*, 18: « Catone, uscito dalla questura, non lasciò per « questo la camera del tesoro senza sorveglianti; i suoi domestici vi passavano la « giornata per prender nota di tutti gli atti che si compivano; ed egli stesso, « avendo trovato dei registri che contenevano tutte le rendite della Repubblica, e « l'impiego che se n'era fatto dal tempo di Sylla fino alla sua questura, li com« però per cinque talenti e li ebbe sempre per le mani ».

[7]) Vedi Walter, §§ 248, 249, 254, 257, 814. L'esame amministrativo dei conti dei governatori e dei questori, per farsi dal senato, avrebbe richiesto un impiego di tempo considerevole e un numeroso personale d'impiegati. Ora, negli storici, non si tratta d'un controllo particolareggiato. Bisogna venire alla conclusione che i generali o proconsoli non rendessero i loro conti che per mera formalità, salvo poi

il reclamo d' un avversario politico. Vediamo Publio Scipione l' Africano che li presenta e poi li lacera sotto gli occhi del senato: *Tantae summae rationem etiam ab ipso P. Scipione requisitam esse in senatu tradunt, librumque rationis ejus, quem Lucium fratrem afferre jussisset, inspectante senatu, suis ipsum manibus concerpsisse, indignantem quod, quum bis millies in aerarium intulisset, quadrigenties ratio ab se posceretur.* Liv., XXXVIII, 55). Nessuno ci dice che la maggioranza del senato, che apparteneva, non v' ha dubbio, al partito di Scipione, abbia condannato questo procedimento sommario di rendiconto. La legge Petilia promulgata dopo la morte di Scipione (nel 567 di Roma, 187 av. G. C.), sotto l' influenza di M. Porcio Catone, ordinò pertanto una inchiesta sui tesori d' Antioco, la quale fu affidata ad una commissione presieduta dal pretore Q. Terentius Culleo, e pronunziò la condanna di L. Scipione, d' uno dei suoi luogotenenti, A. Hostilius, e del suo questore C. Furius Aculeo: il luogotenente L. Hostilius, due scribi del questore e un usciere o agente (*accensus*), compresi nel processo, furono assolti (Liv., XXXVIII, 54, 55). Del resto i processi degli Scipioni, in vario modo raccontati dagli stessi storici antichi, hanno dato luogo a grandi controversie fra gl' interpreti (*a*).

Certa cosa è che il controllo amministrativo del senato fu insufficiente. I Comizi, le Commissioni permanenti o *quaestiones perpetuae*, spesso pronunziarono condanne o assoluzioni più o meno macchiate di parzialità. Vedi Polyb., VI, 17; Dio. Cass., XXXVIII, 49, Lange, 3.ª ed., II, p. 273, 322, 442, 586, 595, 683, 651, 665, 667, 697: A. W. Zumpt, *Der Criminalproces*, Leipzig, 1871, p. 468 a 474, 526, 539 e seg. e gli esempî citati dal Laboulaye, *Essai*, p. 115, 163, 166, 177 e seg. Il Laboulaye dice molto bene (*b*): « V' era ancora un lato per cui il senato si trovava giudice naturale « dei magistrati, ed era per la responsabilità finanziaria. Il senato, solo incaricato « delle finanze, ordinava le spese, il numero dei soldati da arruolare e da armare, « o delle navi da costruirsi, le forniture che doveano fare i provinciali, etc. Era « esso solo che forniva i fondi necessarî per l' amministrazione provinciale, esso « solo che riceveva il resto di conto, esso solo, per conseguenza, che poteva con- « trollare le spese da lui autorizzate. Ed è sopratutto per questo, come osserva « Polybio, che teneva i magistrati nella sua dipendenza, perchè non v' era pubblico « ufficiale che non potesse un giorno averne bisogno e che non dovesse comparire o « come contabile o come accusato innanzi a questo gran tribunale amministrativo (*c*).

« In questo punto, del resto, si palesava una delle cause d' inferiorità dell' am- « ministrazione romana a confronto della nostra. In Francia abbiamo grandi corpi « estranei all' amministrazione, la Corte dei Conti, le Camere, che sorvegliano gli « ufficiali pubblici, e con la loro vigilanza assicurano una responsabilità efficace. « Presso i Romani, al contrario, il senato, nel seno del quale si prendevano tutti « gli ufficiali pubblici, era incaricato d' un controllo in cui era a un tempo giudice « e parte. Lungi dall' avere interesse a sorvegliare e a punire le prevaricazioni dei » magistrati, esso aveva interesse a nascondere le loro depredazioni, per non avvi- « lire il corpo nell' opinione pubblica. Ogni senatore, con la sua indulgenza per un « collega, veniva a costituire l' impunità pel passato, la connivenza per l' avvenire ».

(*a*) Plutarch., *Regum et imperat apophtegmata: Scipio*, X: *Cato maior*, XV; Aul. Gell., IV, 18: Oros., IV, 20; Zonaras, IX, 20: Aurel. Victor, *Vir. illustr.*, 49: Liv., XXXVIII, 51 a 55: Valer. Maxim., III, 7, 1 e VIII, 1: Polyb., XXIV, 9: Rein, *Criminalrecht*, p. 680 e seg.: Zumpt, *Criminalrecht*, 3.ª ediz.: Mommsen, *Die Scipionenprocesse*, in *Hermes*, *Band* I, 1866, p. 161 e seg.

(*b*) *Op. cit.*, p. 117 e seg.

(*c*) Polyb., VI, 17: Dio Cass., XXXVIII, 49.

per via delle finanze a seguito della deplorevole confusione dell'amministrazione con la giustizia [1].

L'esperienza ha dimostrato, da lungo tempo presso i moderni, e principalmente a partire dal 1791, quanto sia difficile il chiedere a un'assemblea politica di provvedere da sola all'immenso e minuzioso lavoro dell'esame e del giudizio di tutti i conti in danaro e in materia, e al controllo particolareggiato di quelli dei funzionarî che ordinavano i pagamenti [2].

---

[1]) Vedi Laboulaye (*Essai*. p. 62, 77, 116, 118, 225). L'autore riassume benissimo la sua idea sulla mancanza di controllo sulle finanze in questi termini (*a*) « L'as-« senza d'un controllo effettivo, per via del miscuglio nelle stesse mani della giu-« stizia e dell'amministrazione, fu una delle piaghe che fecero perire la costitu-« zione romana. Lasciando le ricchezze del mondo accumularsi nelle mani di alcuni « uomini, il senato non si accorse che esso creava nello Stato una fazione, la quale, « a sua volta, un giorno si disputerebbe Roma, con una forza irresistibile, come « una preda da divorare ».

[2]) Il marchese d'Audiffret, presidente onorario della Corte dei conti, scriveva (*b*): « .... La legge del 17 settembre 1791 soppresse le dodici camere dei conti « e le rimpiazzò con un ufficio di contabilità nazionale, creato nel seno stesso del-« l'assemblea legislativa. Questa nuova istituzione, posta sotto la dipendenza as-« soluta d'un'assemblea politica, che se ne serviva per usurpare il potere piuttosto « che pel controllo degli atti ministeriali, era troppo fuori del meccanismo dell'am-« ministrazione e non poteva non essere ridotta ad una specie d'isolamento, che « la rendeva impotente contro gli abusi e le toglieva i mezzi per conoscere i « dati dell'introito e dell'esito, di verificarli nel tempo utile e di presentarne il « complesso pel saldo definitivo, che la legislatura si riserbava d'accordar loro « essa stessa. Una moltitudine di conti arretrati e incompleti presentati sotto le « forme più varie e più irregolari, da ogni specie di appaltatori e di preposti, per « servizî molto numerosi, saldati ad epoche differenti e giustificati da documenti « insufficienti, tali furono i soli elementi di lavoro messi a disposizione di questo « ufficio politico. Presto si fece succedere a questo una commissione di contabilità « nazionale, istituita dalla legge del 24 giugno 1793, e vanamente chiamata con « l'atto costituzionale del 22 agosto 1795 a denunziare pubblicamente gli abusi e « le malversazioni che sfuggivano sempre al suo controllo ».

Il Petitjean, allora consigliere anziano, che teneva le funzioni di procuratore generale presso la Corte dei conti, diceva nel suo discorso inaugurale dell'8 novembre 1871 (*c*): « Le assemblee legislative hanno tre attribuzioni principali in materia di finanze. Votano l'imposta; votano il bilancio di esercizio; regolano il conto di ogni esercizio con una legge speciale, chiamata legge di regolamento o legge dei conti. In questo sistema, che garentiva alla nazione, rappresentata dai suoi mandatarî, la libera disposizione delle sue risorse, il regolamento dei conti ministeriali, attribuito alle Camere dalla legge del 15 maggio 1818, ha un'importanza che balza fuori da sè stessa. La legge delle finanze sarebbe infatti sprovvista

(*a*) *Essai*. p. 118.

(*b*) *Système financier de la France*. 3.ª edizione, I, 2, p. 482 e seg., Paris 1863-1871.

(*c*) *Journal officiel* del 6 novembre 1871.

La Costituente e la Convenzione non vi sopperirono punto; neppure con l'aiuto delle loro commissioni speciali di tesoreria e di contabilità. È stato d'uopo di tornare, dal 1807, all'antica giurisdizione dei conti |I, **74**| unificata e sviluppata in seguito secondo i progressi crescenti del sistema rappresentativo [3]). Oggi giorno vasti imperi hanno riconosciuta la necessità di preparare e facilitare l'esame definitivo delle Camere col controllo pre-

d'ogni sanzione, se il potere che vota i crediti non avesse nello stesso tempo il dovere di verificare l'impiego e di regolarne definitivamente la cifra sui conti resi dai Ministri responsabili. Ma potrebbe un'assemblea politica disimpegnare un tal cómpito? Avrebbe essa mai il tempo, l'attitudine speciale e la libertà di spirito necessarî per verificare i particolari d'una contabilità immensa, il cui esame, per essere utile, deve procedere senza interruzione, e terminare regolarmente nei termini stabiliti?

Le Assemblee del 1791, del 1793 e del 1795 hanno tentato questo esperimento. « L'errore fatale che le traeva a riunire e a confondere nelle loro mani tutti i poteri doveva far loro pensare che l'esame diretto e particolareggiato dei conti « dell'amministrazione finanziaria apparteneva a loro, come tutto il resto, e che « essi non potevano spogliarsi di quest' attribuzione senza derogare al loro principio. « Fu allora che venne istituita una commissione di contabilità nazionale, formata, « parte di membri della legislatura, parte di commissarî scelti fuori, a volte dalla « legislatura stessa. La sorte di questa commissione non poteva essere dubbia; « senza attribuzioni nettamente definite, senza esistenza propria, e associata alle « agitazioni come alle vicissitudini dei poteri violenti che l'avevano istituita, era « destinata a non lasciare che tristi ricordi negli annali della contabilità pubblica ».

[3]) Il Petitjean, procuratore generale presso la Corte dei conti, diceva ancora, nel suo discorso inaugurale del 4 novembre 1872 (*a*): « All'infuori del sistema di « contabilità pubblica e di controllo, che l'esperienza di più di mezzo secolo ha « consacrato, e che s'è venuto perfezionando fino ai nostri giorni sotto tutti i re- « gimi, non v'è nulla nè di serio nè di pratico da proporre. Si può cercare di « migliorare questo sistema, ma volerne modificare le basi, snaturare i principî, « sarebbe volere la distruzione di ogni ordine finanziario. Checchè si faccia, e su « qualunque governo la Francia sia destinata a vivere, occorrerà sempre, in un re- « gime bene ordinato, una grande contabilità amministrativa, e, in vista di « questa contabilità, un corpo indipendente, giudice dei contabili e incaricato « di sorvegliare l'amministrazione. Giacchè, evidentemente, non è l'ammini- « strazione che può essere incaricata di controllarsi essa stessa, e non è un'as- « semblea politica che può impiegare il suo tempo a verificare conti. Occorrerà « dunque sempre un potere intermedio, specialmente investito di questo con- « trollo, da cui una società regolata non può prescindere, e che non può venire « affidata se non a mani prudenti e sicure d'ogni influenza. Questo potere che quasi « tutte le società moderne hanno stabilito presso di loro, non ha punto lo stesso « nome dappertutto, e la sua forma varia secondo i casi; esso non ha sempre lo « stesso metodo ed attribuzioni che differiscono, secondo che il governo sotto cui « funziona inclini verso l'autorità o verso la libertà. Sotto un regime assoluto,

(*a*) *Journal officiel* del 6 novembre 1872.

liminare d'una giurisdizione speciale e distinta [1]. L'Inghilterra stessa, malgrado il rispetto tradizionale che l'attacca alle sue antiche istituzioni, pare che non volesse più attenersi alle garenzie di sorveglianza che le presenta l'*audit office*. I gravi abusi segnalati e repressi a seguito d'inchieste quasi periodiche, provocate da fatti scandalosi, subito rivelati, fanno intravedere ai benpensanti l'urgenza d'una riforma tendente a procurare agl'interessi del tesoro il controllo regolare e generale d'una corte giudiziaria, la cui autorità, singolarmente preventiva, sorpassi forse, sotto questo rapporto, l'influenza tanto importante dei suoi pronunziati sull'esattezza e sulla regolarità della contabilità pubblica.

« com'era quello del 1807, la giurisdizione finanziaria rimette la constatazione degli « abusi al sovrano; sotto un governo libero, essa li denunzia e al potere esecutivo « e ai rappresentanti del paese. Ma, quali che siano queste differenze, il carattere « fondamentale di questa giurisdizione resta sempre lo stesso; il suo controllo « s'esercita sugli stessi oggetti; la sua missione è la stessa, ed ha bisogno della « stessa indipendenza per compierla ».

[1]) L'istituzione d'una Corte dei conti esisteva già in Prussia dal 1872 (*a*), e in Italia. Un progetto di legge tendente a crearne una per l'impero di Germania è stato abbandonato il 9 dicembre 1875 (*b*) e ripresentato nel 1877 (*c*). La legge del 25 agosto 1876 ha stabilita questa giurisdizione nel ducato di Baden (*d*). Una legge del 5 luglio 1877 l'ha riorganizzata in Ispagna (*e*); la stessa costituzione della Turchia, promulgata il 23 dicembre 1876, ha nel suo articolo 105 promessa una Corte dei conti, che non ancora è stata stabilita (*f*). Il Ministro delle Finanze dell'impero del Brasile annunziava, nel 1879, alla Camera dei deputati, la preparazione d'un progetto di legge sulla creazione d'una Corte dei conti (*g*); infine un'ordinanza del granduca di Baden, in data del 14 dicembre 1878, ha completata la legge del 1876 sull'organizzazione d'una Corte dei conti in questo paese (*h*).

(*a*) *Annuaire des législations étrangères* del 1873, p. 24.
(*b*) *Ibid.*, anno 1877, p. 84.
(*c*) *Ibid.*, anno 1878, p. 72.
(*d*) *Ibid.*, anno 1877, p. 328.
(*e*) *Ibid.*, anno 1877, p. 440.
(*f*) *Ibid.*, p. 184.
(*g*) *Ibid.*, anno 1877, p. 707 e 723.
(*h*) *Ibid.*, anno 1879, p. 731.

|I, 75| APPENDICE.

Bibliografia della materia

La storia delle finanze dello Stato romano, nelle diverse epoche del suo sviluppo, ha formato oggetto, dal XVI secolo specialmente, di lavori considerevoli. Non solo i grandi interpreti delle leggi romane, quali il Cuiacio [1]) e Giacomo Godefroi [2]) nei loro commenti, e nelle loro osservazioni hanno compreso i testi numerosi ed estesi delle compilazioni giustinianea e teodosiana, relative all'amministrazione |I, 76| del tesoro e alle imposte pubbliche, ma gli eruditi hanno consacrato delle dissertazioni speciali ad alcuni rami dell'organizzazione delle magistrature o delle loro attribuzioni intimamente collegate alle materie finanziarie. La più famosa di queste memorie è quella del Burmann [3]) sulle imposte del popolo romano; opera tanto profonda, che la sola scoperta di nuovi documenti ha potuto rivelarci in essa, piuttosto delle lacune che delle imperfezioni. Gli antichi autori di opere sulle antichità romane, non trattano, in genere: che per incidente, le questioni relative all'*aerarium*. Per altro sono consultati ancora con frutto, su queste materie. Sigonio [4]), Gravina [5]), Span-

[1]) Il Cuiacio ha commentato, segnatamente nelle sue lezioni. il titolo *De iure fisci* al Digesto, XLIX, 14 e gli ultimi libri del Codice giustinianeo consacrati alle materie del diritto pubblico e del diritto criminale. Vedi *Opera omnia*, 11 vol. in folio. Venet. 1758.

[2]) Giacomo Godefroi, nel suo dotto commentario sul Codice teodosiano, ha spiegato i numerosi titoli che concernono l'organizzazione finanziaria dell'Impero nel 438 di G. C. (Vedi ed. Ritter, Lipsiae, 1745, 6 vol. in-folio). L'edizione del codice teodosiano, pubblicata da Haenel, Bonn, 1842, molto più completa, quanto al testo, non contiene commenti.

[3]) *Vestigalia populi romani.* Leidiae 1734, in-4.° e nei Poleni, *Thesaurus*, vol, 2. Vedi trattato di J. C. Boulanger, *De tributis et vectigalibus populi romani*, Tolosae. 1612, tradotto in francese da Ed. Renaudin, 1871.

[4]) Sigonius, *De antiquo jure populi romani*, Bononiae, 1574, in-folio, spesso ristampato.

[5]) *De ortu et progressu iuris civilis.* 1676, spesso ristampato, con delle note di Mascow.

heim [1]), Heinnecio [2]); ma i libri di questo genere nel XIX secolo offron materiali ben più completi e sopratutto una critica più rigorosa. Bisogna |I, 77| in primo luogo citare le *Antichità romane*, di Becker, continuate da principio da J. Marquardt [3]), opera assai coscienziosa, in cui le citazioni riprodotte per intero a piè di pagina, permettono di controllare punto per punto le asserzioni del testo; il *Manuale d' antichità romane* del Lange [4]), sventuratamente non ancora determinato, in cui le magistrature della repubblica romana sono trattate con molta erudizione e accuratezza; infine l'eccellente *Istoria del diritto romano* di Ferd. Walter di Bonn, pervenuta nel 1860 alla sua terza edizione [5]), modello di chiarezza, di scienza, di stile conciso.

Ma bisogna segnalare principalmente per la nostra materia, l'opera veramente nuova che il Marquardt e T. Mommsen hanno sostituito alla continuazione annunziata delle *Antichità romane* del Becker. Il primo di questi dotti ha già consacrato all'*Amministrazione romana* due volumi [6]), di cui il secondo tratta a fondo delle |I, 78| finanze sotto la Repubblica e sotto l'Impero; il secondo di questi autori, sotto il titolo di *Diritto pubblico romano* [7]), s'è sempre occupato in due volumi, pervenuti già alla loro seconda edizione, dell'*Organizzazione delle magistrature* nelle stesse epoche. Si riscontrano in questo bel libro le qualità magistrali, lo spirito ingegnoso e l'erudizione vasta che raccomandavano la *Storia romana*, quella *della moneta* e tante altre opere dell'illustre professore di Berlino. Bisogna mettere accanto a queste produzioni d'oltre Reno, sfortunatamente non tradotte finora in francese [8]), un libro che, sotto un titolo speciale quello: d'*Essai*

---

[1]) Ez. Spanhem, *Orbis romanus*, Londin, 1703, in-4°.

[2]) *Syntagma antiq. jurisprud, illust.*, 1733, in-8°, ristampato in ultimo. a Francoforte, 1841, con le note di Haubold, di Ch. Mulhenbrüch, vedi Appendice I, c. 1, §§ 58 e seg.

[3]) *Handbuch der römischen Alterthümer*, Leipzig, 5 B., in-8°, 1844-1867.

[4]) *Röm. Altherthumer*, 3.ª Auflage, Berlin, 1876-1879, 3 B, in-8°.

[5]) *Geschichte des römischen Rechts*, 3.ª Auflage, Bonn, 1860; il primo volume che tratta del diritto pubblico, contiene un quadro succinto ma molto sostanziale delle finanze romane, nei §§ 179, a 185, 321 a 337 e 405 e 413.

[6]) *Römische Staatsverwaltung*. Leipzig, 2.ª ediz., 1881. Il secondo volume racchiude la metrologia e le finanze della repubblica e dell'impero (p. 76 a 306), 2.ª edizione 1884.

[7]) *Romisches Staatsrecht*, Leipzig, 2.ª ediz., 1876-1877. Il secondo volume, trattando dei diversi magistrati sotto la repubblica, dà dei particolari molto estesi sull'amministrazione delle finanze. La seconda parte è dedicata alle magistrature imperiali. Noi abbiamo principalmente attinte informazioni preziose negli studî sui consoli, sui censori, sugli edili e sui questori.

[8]) Posteriormente alla pubblicazione dello Humbert, varie delle opere citate, tra cui appunto il *Diritto pubblico romano* del Mommsen e l'*Amministrazione romana* del Marquardt sono stati tradotti in francese (ed. Thorin, Paris).

sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats [1]), racchiude un vero trattato sulla costituzione della repubblica e dell'epoca prima dell'impero romano. Ed. Laboulaye, in questa memoria premiata dall'Istituto nel 1845 e di cui l'edizione è oggi esaurita, ha rivendicata la Francia dal rimprovero d'inferiorità in questa materia [I, **79**] e prodotto un capolavoro, a volte criticato in Germania, ma più spesso imitato; perchè, non contento di profittare dei pazienti lavori dell'erudizione germanica, egli ne ha delucidati i risultamenti con una elevatezza di vedute proprio degna dell'editore di Montesquieu. Onde, io ho dovuto spesso citare, a proposito dei diritti e della responsabilità dei magistrati in materia finanziaria, i punti di vista luminosi e la sintesi brillante del mio compianto collega, al quale di buon grado io rendo qui un omaggio meritato.

Indipendentemente da queste grandi opere generali sul diritto pubblico romano [2]), importa di segnalare in special modo i trattati che si sono proposti come argomento principale le finanze romane. Il più antico in questo secolo è quello d'Hegewisch, che, sotto il titolo di *Saggio storico, sulle finanze romane* [3]), quasi sempre non ha fatto che riprodurre il Burmann. Il Bosse, nella stessa epoca, nei suoi *Tratti principali del sistema delle finanze dello Stato* [I, **80**] *romano* [4]), e Folkert di Heukelom, nel 1820, nel suo *Trattato del tesoro romano* [5]), hanno aggiunto ben poco ai dati anteriori della scienza. È tutt'altra cosa del notevole libro del dotto e rimpianto Dureau de la Malle, intitolato l'*Economie politique des Romains* [6]). È una raccolta di dissertazioni interessanti, lette prima all'Istituto; tratta successivamente, in quattro parti, della metrologia, della popolazione, della condizione delle terre e delle rendite del tesoro romano [7]), in una maniera elevata e con una grande indipendenza di spirito. I critici tedeschi vi hanno notate troppo frequenti ripetizioni e principalmente delle gravi lacune, dovute senza dubbio al fatto che l'eminente autore aveva trascurato il punto di vista giuridico e i lavori anteriori della Germania, la quale ha saputo profittare molto bene dell'opera sua. Io vi rimpiango soltanto la mancanza d'ordine storico in un soggetto le cui regole hanno profondamente variato nei diversi periodi di Roma.

Analoghi rimproveri sono stati fatti alla *Statistique des peuples de l'an*

---

[1]) Parigi, 1845 in-8°.

[2]) Credo opportuno di citare anche il dotto libro di P. Willems, professore all'Università di Louvain, sul Diritto pubblico romano, di cui la quinta edizione riassume l'ultimo stato della scienza in Germania e in Francia, alla data del 1884.

[3]) *Historischer Versuch über die röm. Finanzen.* Altona, 1804. in-8°.

[4]) *Grundzüge des Finanzwesens in röm. Staate.* Brunsweig, 1804. e Theile in-8°.

[5]) Folkert von Heukelom, *De aerario romano.* Lugd. Batav., 1820. in-8°.

[6]) Parigi, 1840, 2 vol. in-8°.

[7]) Quest'ultima parte del secondo volume comprende le pagine 402 a 491.

tiquité del venerabile Moreau de Jonnes [1]) [I, **81**]. Al contrario, l'opera italiana di Lud. Guarini sulle finanze del popolo romano [2]), rammenta quella del Walter per lo studio esatto delle fonti; e va fatto un elogio più completo ancora al lavoro del Bachofen, sui *Principii dell' organizzazione delle imposte nello Stato romano* [3]), e alla dissertazione speciale di Hottenroth sulla questione del sapere *a chi appartenga, nello Stato romano il diritto d' imposizione e di disposizione del tesoro pubblico* [4]); infine è mestieri citare i diversi articoli concernenti la materia, dovuti in genere, al Rein nell'Enciclopedia di Pauly, di cui il primo volume ha già avuti gli onori di una seconda edizione [5]). Non dimentichiamo il dotto trattato del Serrigny, sul *Droit public et administratif romain* [I, **82**] (Paris, 2 vol. in-8° 1860, il buon libro del Mispoulet, intitolato: *Les Institutions politiques des Romains*, Parigi 1882 83, vol. in-8°, Madvig, *Die Verfassung und Verwaltung des roemischen Staats,* Leipzig, 1882, 2 vol. in-8° tradotto in francese dal Morel.

Si deve a L. Bouchard, presidente della Corte dei Conti un notevole studio sull'*Administration des finances de l' empire romain dans ler derniers temps de son existence* [6]), di cui sarò lieto di profittare più particolarmente, allorchè prenderò a trattare, più avanti, quest'ultima parte del mio soggetto.

Ho creduto restringermi a citare, nelle note che seguono, le autorità o le dissertazioni relative a un punto particolare di ogni materia, e principalmente i documenti ricavati dalle iscrizioni o dagli autori classici, sui quali s'appoggiano le principali proposizioni del testo che precede. È parso più conveniente infatti, di non interrompere il corso di questa esposizione sommaria, e di rimettere a quest'appendice le testimonianze ch'io ho creduto valevoli a giustificare le mie asserzioni.

[1]) Paris 1852, 2 vol. in-8°. L'autore non ha forse sottoposti a una critica molto severa i documenti da lui analizzati.

[2]) *La Finanza del popolo Romano.* Napol.. 1841.

[3]) *Die Grundzüge der Steuerverfassung des römischen Staats.* im Neuem Schweizerischen Museum, Bern.. 3.° B., 1863, in-8°, p. 105-140, 169-191, 237-272.

[4]) In tedesco, Emmerich, 1862.

[5]) Pauly, *Realencyclopädie*, Stuttgardt, 1871. Per essere completo, io non farò che menzionare qui il *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines* di Daremberg e Saglio, in corso di pubblicazione, perchè gli editori hanno ben voluto comunicarmi tutti gli articoli che concernono il diritto pubblico, le finanze e il diritto criminale dei Romani, come ancora una parte del diritto civile.

[6]) Parigi. 1871.

LIBRO SECONDO.

Le Finanze e la Contabilità pubblica dell' Impero Romano

INTRODUZIONE.

L'origine dei principî essenziali della contabilità pubblica si trova già nelle istituzioni dell'antica Roma. Io mi sono accinto nel libro primo [1]) ad esporre la nascita e lo sviluppo di queste regole salutari sotto l'influenza del genio politico e finanziario d'un gran popolo, notando tuttavia l'assenza d'un controllo giudiziario che avesse avuta tal potenza da prevenire o reprimere gli abusi dell'amministrazione finanziaria nelle mani di un'aristocrazia senza scrupoli, e da rimediare sia ai vizi dell'organizzazione tutta municipale della costituzione di Roma, sia agli eccessi della sovranità [I, **180**] direttamente esercitata dai comizi faziosi o corrotti. L'ordine storico mi porta ad esporre, in questo libro secondo, le fasi della contabilità pubblica sotto l'impero, sino all'epoca in cui il sistema di quello che può chiamarsi col Mommsen [2]) il *principato costituzionale*, inaugurato mercè la politica prudente di Augusto, dovette trasformarsi, a

---

[1]) La prima forma del libro I di quest'opera è nel discorso inaugurale da me pronunziato il 4 novembre 1879, in qualità di procurator generale presso la Corte dei Conti in occasione dell'udienza solenne di questa Corte. Il lavoro era intitolato: *Des origines de la comptabilité chez les Romains;* è stato stampato nel 1880 alla Stamperia nazionale con un'appendice contenente delle note storiche e bibliografiche assai numerose, alcune delle quali molto sviluppate.

[2]) Io citerò costantemente la seconda edizione del *Diritto pubblico romano* di Mommsen, di cui il primo volume è comparso nel 1876 e il secondo volume, prima e seconda parte, a Lipsia nel 1877 (*Roemisches Staatsrecht*, von Theodor Mommsen, in-8°) (v. t. II, 2, p. 724. 726 e seg., 2.ª edizione). Confronta Puchta, *Cursus Institutionen*, I. p. 86; Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, Parigi, 1845. p. 386 e seg. Walter, *Geschichte des romischen Rechts*, 3.ª edizione, Bonn. 1860 n.ri 271 e 272, Mispoulet, *Les institutions politiques des Romains*, I. p. 226, Parigi, 1882-1883; Madvig, *Die Verfassung und Verwaltung des roemischen Staats*, Leipzig, 1881-1882. I. p. 529 e seg., tradotto in francese da L. Morel, Parigi 1884.

seguito di modificazioni naturali o poco marcate in una monarchia orientale, assoluta, quella di Diocleziano e di Costantino, in una parola, fino al Basso Impero. Il còmpito di riassumere le massime del regime finanziario, sfortunatamente, diviene qui più difficile ancora che non sotto il periodo repubblicano. Non già che i documenti siano scarsi. In altri tempi l'unità del potere sovrano, e l'origine comune dei poteri affidati in suo nome al Senato, ai consoli, ai censori, ai questori, traevano seco quella del tesoro pubblico, in maniera da facilitare a un tempo le ricerche e l'esposizione dello storico. Ma, fin dall'inizio del primo periodo imperiale, malgrado la conservazione officiale della sovranità nazionale appare, colla scomposizione dell'autorità pubblica in una specie di governo doppio, quello del senato e del principe, o d'una *diarchia* (secondo la denominazione del dotto autore del *Diritto pubblico romano* [1]) già citato), la divisione delle provincie e quella delle magistrature [I, **181**] in imperiali e senatorie, quella del tesoro del popolo, del principe e dell'armata, e infine la moltiplicazione degli agenti, dei regolamenti e delle responsabilità.

Notiamo questo gran fatto della divisione delle provincie tra il Senato e l'imperatore; esso è quasi contemporaneo alla creazione del principato, avvenuta il 13 gennaio 727 di Roma. Senza dubbio la tendenza segreta d'Augusto lo condusse, fin dall'origine, a concentrare i poteri per unificarli, e a creare un'amministrazione e una gerarchia di funzionari imperiali, come del pari un'armata permanente, posta sotto la direzione reale ed esclusiva d'un solo capo. Erano questi organi monarchici sconosciuti alle tradizioni romane. Ma fu d'uopo nascondere in principio questa rivoluzione sotto il velo delle forme repubblicane. Per tal modo, per evitare la sorte di Giulio Cesare, il suo erede si guardò bene dal proclamare la distruzione della repubblica. Egli seppe ideare una specie di spartizione apparente dei poteri pubblici col senato, reputato il rappresentante del popolo romano. Augusto gli lasciava, con la direzione delle provincie pacifiche, i nomi delle sue antiche magistrature e la disposizione del tesoro di Saturno, non conservando che il titolo e il potere dell'*imperium* proconsolare, conferito dal senato, e della potestà tribunizia votata dal popolo. Senonchè queste due magistrature, non più soggette alle restrizioni repubblicane [I, **182**], implicavano anche l'inviolabilità e il diritto di veto illimitato, il comando in capo dell'esercito e della flotta in tutto

---

[1]) La diarchia, secondo Mommsen, opera citata, II, 2, p. 725, di cui la teoria è stata adottata dal Willems, *Droit pub. romain*, Parigi 1884, p. 423, e seg., 3.ª ediz., è una specie di dominazione divisa tra il Senato da una parte e il principe dall'altra qual delegato dalla nazione: ciò pare risulti soprattutto dall'esame delle attribuzioni giudiziarie e amministrative ripartite fra il senato e l'imperatore. Confronta Dione Cassio, 59, 6 e Pomponius (Dig. 43, 12, 2); *quominus ex publico flumine ducatur aqua nisi imperator aut senatus volet*. V. Mommsen, p. 725, nota I; vedi anche Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 1 e seg., citato a nota 4.

l'impero, l'alta amministrazione delle provincie, anche senatorie, e la libera disposizione del nuovo demanio fiscale, assimilato già al patrimonio del principe. Onde la riunione nelle mani dell'imperatore, in principio temporaneamente, poi a vita, di queste due magistrature, il cui abuso aveva ucciso la repubblica, bastò, malgrado la conservazione apparente dell'antica costituzione nei limiti della ripartizione operata nel 727 di Roma, a fare del principato una monarchia prima virtuale e ben presto attuale. La trasmissione non fu punto regolata, bensì abbandonata alla sovranità del popolo, di cui il senato e ben presto gli eserciti si disputarono l'esercizio; finchè l'orrore degli eccessi dei pretoriani ebbe fatto cadere il mondo romano nel dispotismo orientale. In presenza del sistema complicato dell'organizzazione ideata da Augusto, successivamente rimaneggiata e sempre più accentuata in ispecie da Adriano, da Vespasiano e da Settimio Severo, non è senza qualche fatica che si perviene a constatare e a seguire le variazioni del regime finanziario nei primordî dell'Impero.

Ciò non ostante, adempio ai miei impegni proseguendo questa difficile impresa. Fortunatamente è permesso, ed è anche indispensabile, attingere [I, **183**] ancora dei materiali nella miniera così bene sfruttata dalle sapienti mani degli storici di Francia e d'oltre Reno [1]). Non è stato riprovato l'uso ch'io ho fatto, in questa materia, delle distinzioni finanziarie moderne, nelle loro denominazioni almeno. Questi metodi, dedotti dalla natura delle cose, permettono forse d'illuminare d'una nuova luce i particolari di un soggetto reputato per lungo tempo oscuro e irto di questioni insolubili.

Onde col pormi ancora dal punto di vista delle nostre classificazioni amministrative, io esaminerò successivamente: 1.° a chi appartenesse, sotto l'Impero, il controllo legislativo delle finanze; 2.° a quali autorità competesse l'incarico e il diritto di prescrivere il recupero delle rendite, d'ordinare le spese e d'emettere i mandati di pagamento, da un lato, e, dall'altro lato, la missione di maneggiare il pubblico danaro; 3.° infine in qual modo il controllo e la responsabilità di queste operazioni così complesse si trovassero regolati.

[1]) Ho già citato nel mio discorso sulle *Origini della contabilità presso i Romani* (p. 77 e seg.) i principali autori che si sono occupati delle finanze romane e segnatamente il Marquardt, *Roemische Staatsverwaltung*, Leipzig, 2.ª ediz., 1884, p. 77, 101, 149, 198 e s. 289, 296, 298; bisogna qui aggiungere la tesi di dottorato di S. Herrlich, sostenuta a Berlino nel 1872 sotto il titolo seguente: *de Aerario et Fisco Romanorum quaestiones*, e il bel libro dell' Hirschfeld, intitolato: *Ricerche nel campo della storia amministrativa romana* (*Untersuchungen auf dem Gebiete der roemischen Verwaltigungsgeschichte, erster Band, Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten*, Berlino 1877. Il Mommsen ha preso in considerazione questo eccellente lavoro, nella seconda edizione del suo *Diritto pubblico romano*, e dichiara d'averne spesso profittato, benchè l'avesse a volte combattuto su certi punti speciali. Willems, *Droit public romain*, 5.ª edizione, Parigi, 1884 ha ben riassunti i lavori tedeschi, p. 481 e s.; Misponlet, *Les Institutions politiques des romains*, II, p. 237 e s.; Madvig, *Die Verfassung und Verwaltung*, I, p. 450 e II, p. 402 e s.

I.

Controllo legislativo delle finanze.

Il principato aveva per massima fondamentale il rispetto, nella forma almeno, delle vecchie tradizioni. Onde i princìpî ammessi sotto [I, **184** | la Repubblica in rapporto al diritto del Senato di fissare l'imposte, di regolare le entrate dello Stato e di stabilire la natura e l'ammontare delle spese pubbliche in genere, furono in principio mantenuti da Augusto[1]. L'*imperium* del principe, o il suo supremo comando, non riposava in teoria sulla sovranità del popolo? Senza dubbio il fondatore del principato aveva agito in principio come successore del triumvirato nel potere costituente, allorchè, nel 727 di Roma, aveva alfine proclamato il ristabilimento del governo repubblicano, su basi in gran parte tradizionali, ma in parte stabilite da lui solo. Tuttavia egli fece consacrare in seguito, anche il suo potere tribunizio perpetuo dal Senato e dai comizî, e la maggior parte delle sue innovazioni da senato-consulti o dal consenso del popolo.

Delle riforme radicali erano riconosciute indispensabili, sopratutto in materia finanziaria e amministrativa.

Le provincie avevano bisogno d'una amministrazione più proba, più attiva e meglio controllata. Sfortunatamente le guerre civili, le profusioni di Giulio Cesare e dei triumviri ai veterani, dopo avere esaurito il pubblico tesoro, aveano portato alla spoliazione in massa delle più ricche contrade e magari dei templi a profitto dei coloni militari. Violando, per tal modo, tutti i princìpi del diritto, tutti gli scrupoli religiosi, non s'era potuto porre un argine al *deficit* del tesoro.

| I, **185** | Nello stesso momento in cui avveniva la transizione della Repubblica all'Impero, occorreva ristabilire l'ordine legale, riorganizzare a un tempo l'amministrazione e l'esercito, e, più che altro, trovare nuove risorse, o un migliore sistema finanziario. Frattanto il principe dovette sovvenire spesso il tesoro del popolo. Ma fu creduto necessario di creare, insieme a un esercito permanente una cassa di pensioni militari e un

[1]) Dio. Cass., 71, 33; Sveton., *Tiber.*, 30; Tacit., *Annal*, II, 37, 38; XIII, 49, 51; Confronta Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 1, p. 123 e seg.; 419 e seg. e II, 2, p. 970, 972; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ediz., p. 489; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, 2.ª ediz., p. 302. nota 4. Augusto era così proclive a mantenere le antiche tradizioni, che conservò anche fino al 759 l'antica unità del tesoro pubblico (v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 1 e seg., 10 e s.). Soltanto le numerose sovvenzioni che il principe dovette in seguito trarre dal fisco a profitto del tesoro del Senato autorizzarono più specialmente il diritto d'intervento e di controllo da parte del principe (v. Plin., *Panegyr.*, c. 36, e Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 10).

tesoro per l'esercito, poi di organizzare il fisco o tesoro del principe destinato a sopportare gli oneri crescenti del governo imperiale.

In effetto, il principato, già qualificato *impero*, a cagione del titolo caratteristico del suo capo, conteneva in germe la monarchia cesarea. Ora, questa implicava, oltre le spese di corte, poco considerevoli all'inizio, l'accrescimento progressivo delle distribuzioni frumentarie e dei giuochi publlici (*panem et circenses*), reclamati dalla plebe, lo stabilimento d'una amministrazione gerarchica e salariata, destinata a soddisfare le provincie, con l'aiuto d'una centralizzazione chiamata a svilupparsi coi poteri imperiali; infine la formazione d'un esercito permanente, per assicurare al di fuori una dominazione immensa, ma minacciata su tutte le frontiere. Augusto potette intravedere la necessità finanziaria d'un rimaneggiamento del bilancio conforme alle esigenze della politica, e delle modificazioni che il tempo doveva apportare nella [I, **186**] disposizione e nella percezione dell'imposta, come nella maniera di stabilire, effettuare e controllare alcune spese. I suoi più abili successori proseguirono l'opera sua, perfezionandola, e seppero imitare il suo sistema d'economia. Ma, per mancanza d'un controllo legislativo serio nelle mani d'un senato terrorizzato o corrotto bastò qualche imperatore insensato o prodigo per riaprire l'abisso dei *deficit*, che prima Vespasiano, poi Settimio Severo giunsero a colmare momentaneamente mediante una gestione rigorosa e una direzione che accentrava sempre più i poteri publlici e i servizî finanziarî. L'anarchia militare e le invasioni della seconda metà del terzo secolo per poco non portarono alla rovina l'Impero.

La salute pubblica parve esigere, per salvarlo, una nuova concentrazione delle forze sociali. Dopo avere separato il potere civile dal militare, per potere mettere termine al despotismo degli eserciti, non restò a Diocleziano, per costituire la monarchia assoluta, che completare la trasformazione politica e finanziaria, già preparata nelle sue linee principali da Adriano, Vespasiano e Settimio Severo.

Dopo questo sguardo generale, è mestieri indicare rapidamente quali furono le risorse del tesoro del popolo, del tesoro militare e del fisco, e quali poteri presiedevano alla creazione di *queste riscossioni*, salvo ad esporre poi le [I, **187**] regole relative alla determinazione e alla fissazione delle spese messe a carico di queste diverse casse publbliche, vale a dire il controllo legislativo propriamente detto.

Un osservatore superficiale non avrebbe scorto, nell'origine, alcun cambiamento nel regime del tesoro (*Aerarium populi romani*). Augusto lo lasciò in principio sussistere solo. La fortuna publblica si componeva, come precedentemente si è detto [1]), del patrimonio dello Stato e del ricavato delle

---

[1]) V. Marquardt, *R. Staatsverwalt*, II, p. 104, 247 e seg., 2.ª ediz. 1884; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ediz., p 48 e seg.; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 955 e s.

varie imposte dirette o indirette della Repubblica. Il primo elemento (*Ager publicus*) comprendeva ancora delle possessioni molto considerevoli, situate specialmente in provincia, consistenti in terre arabili, foreste, pascoli, miniere o cave [1]). L'estensione per altro n'era diminuita per via delle assegnazioni, delle colonie militari o delle usurpazioni, in particolar modo in Italia; e quel che ne restava in questa penisola doveva essere ben presto abbandonato ai possessori da Domiziano. Questo demanio seguitò a dipendere dal tesoro del popolo, finchè non avvenne la divisione delle provincie, e restò tale in seguito, almeno nelle provincie senatorie; senonchè allora non potè accrescersi con la conquista e finì coll'essere assorbito nel dominio della Corona. Ma, prima, il Senato sfruttava l'*Ager publicus*, almeno nelle provincie senatorie o soldaniere, sotto forma di concessione a breve termine, fatte agli incanti pubblici [I, **188**] a imprenditori o pubblicani, mediante una somma fissa da versare al tesoro [2]). Lo stesso fu per lo sfruttamento delle concessioni d'acqua, delle miniere e delle cave [3]), fino al secondo secolo in cui gl'imperatori si posero sempre più sulla via dello sfruttamento diretto in regìa, per mezzo degli agenti dello Stato o del fisco [4]).

I censori o i consoli rimasero investiti della rivendicazione, della de-

---

[1]) Sulla condizione delle terre pubbliche, o patrimonio dello Stato, *ager publicus*, sotto l'impero, vedi il nostro articolo *Agrariae leges* nel *Dizionario d'antichità* di Daremberg e Saglio; Walter, *Geschichte des R. Rechts*, n. 328, 3.ª ediz., Bonn, 1860; J. Marquardt, *R. Staatsverwalt.*. 2.ª ediz., II, p. 151, 187, 218, 220, 247, 258; Willems, 5.ª ediz., p. 481; Mommsen nota che il principe s'è attribuito il diritto di disporre dell'*ager publicus* (v. *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 955 e s., 2.ª ediz.). Frattanto vediamo ancora una legge agraria promulgata sotto Nerva per comprare in Italia delle terre destinate ad essere distribuite ai poveri (V. Dio. Cass., 68. 2; Plin., *Epist.*, 7, 31, 4; Dig. 47, 21, 3, § 1).

[2]) La *locatio censoria* non cessò che con la censura. Le funzioni censorie dovettero essere compiute, quanto ai demani, dai consoli o dai pretori (confronta Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ediz., II, p. 247, 251). Le *rei agrariae scriptores* menzionano ancora dei *loca populi romani in Italia* e di cui l'affitto (*vectigal*) si paga all'*Aerarium* (v. Hyginus, p. 114, 6, e Siculus Flaccus, p. 137, 1, ed. Lachmann). D'altronde il principe provvide più tardi all'appalto delle imposte (v. Mommsen, *R. Staatrecht*, II, 965, nota 6 e p. 976 e s.).

[3]) V. Dio. Cass., 52, 28; Hirschfeld, *Untersuch.*, 72. 75; V. Frontinus, *de aquaeduct.* 118: *quem reditum — in Domitiani loculos conversum Justitia divi Nervae populo restituit.* Confronta Marquardt, II, opera citata, p. 254 e 259 e s., 312.

[4]) Gl'imperatori cominciarono senza dubbio dal sorvegliare lo sfruttamento delle tariffe da parte degli appaltatori generali, poi stabilirono una regìa delle imposte indirette, e finirono col levarle successivamente all'*Aerarium* per attribuirle al fisco o tesoro del principe. (V. Marquardt, 2.ª ediz., *Staatsverwalt.*, II, 2, p. 306, 312). Mommsen crede che fosse delegata all'imperatore una parte delle imposte dirette delle provincie senatorie (V. Stat. *Silv.*, III, 3, 90), ed anche una parte degli affitti dei *vectigalia* (Mommsen, II, 2, p. 966). — Si finì coll'abbandonare quasi affatto il sistema degli appalti generali (*id.*, II, 2, p. 977 e s.)

limitazione e anche della giurisdizione in materia demaniale fino all'epoca della creazione dei *Curatori dei luoghi pubblici*, nominati dal Senato [1]).

Quanto all'imposta propriamente detta, il regime repubblicano non subì alcun cambiamento nei primi tempi dell'Impero. Roma e l'Italia, e alcune delle città, dotate per assimilazione del dritto italico (*jus italicum*), continuarono ad invocare l'esenzione dell'antica imposta diretta sul capitale dei cittadini romani (*tributum ex censu civium romanorum*), ristabilito solo transitoriamente sotto i triumviri [2]). Pel tributo delle provincie, Augusto riconobbe la necessità di riorganizzarlo su basi sicure e più uniformi.

Di qui la grande operazione d'una delimitazione dei territori delle città e il censimento generale progettato da Giulio Cesare e operato da Augusto in diverse epoche [3]), a fine di sostituire una imposta diretta fondiaria in danaro, alle decime o e alle prestazioni [I, **189**] in natura che variavano con le provincie. L'Egytto solo e altre contrade d'Africa sottoposte a un regime speciale, dettero al fisco il soccorso dei loro cereali per l'alimentazione di Roma. Ma nelle provincie senatorie, il tributo, secondo le nuove basi poste dal principe col concorso del Senato, o le capitazioni locali rimasero attribuiti al tesoro del Senato, che solo avrebbe potuto accrescerne il peso [4]). Presto si dirà come queste imposte erano disposte, riscosse e impiegate.

[1]) Augusto non si attribuì fin dal principio queste funzioni censorie (V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2. p. 353 e 953 e s., p- 978 e II, 1, p. 434, nota 2). I *Curatores locorum publicorum indicandorum* sono stati istituiti sotto Tiberio, e nominati dal Senato, come magistrati straordinari, per statuire sulle questioni di proprietà o di delimitazioni demaniali (V. *Corpus Inscrip. latin.*, VI, 1266 e 1267, 1544; V, 4348; Henzen, 6453; Mommsen, opera citata, II. 2, p. 953, nota 4). I censori conservarono la *terminatio pomerii* (Mommsen, opera citata, II, 434, nota 1): quella del Tevere fu compresa nella *Cura Riparum* e affidata ai *Curatores riparum* delegati dal principe, in virtù d'un senato-consulto (C. I. L. I, 179; VI. 1238). Ma il principe intervenne spesso in materia demaniale, e dopo Domiziano s'arrogò queste attribuzioni censorie (Mommsen, *ibid.*, II, 2, p. 954) anche in provincia.

[2]) Cicerone, *p. Flacco*, 32. 80: *Philipp.*, 2, 37, 93; *de offic*, 2, 4: Dio. Cass., 49, 15, 52, 56, 28; Mommsen, opera citata, II, 2. p. 973, 974; Appian., *De Bello civili*, 5, 131: Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ediz., II, p. 177, 178; confronta Walter, n. 325; Lange. *Roemisch. Alterthümer*. I. 3.ª ediz., 494, 539; II, 303: v. Savigny, *Vermischte Schriften*. II, p. 157. 159; 185 a 189: Huschke. *Census der fr. Kaiserzeit*. p. 70, 75; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 17 e s.

[3]) Su questa delimitazione e in questo censimento vedi San Luca, *Evangel.*, II. 1; Cassiodoro, *Variar.*, 3, 52; Isidoro, *Origin.*, 5. 36; Suidas, V° (ἀπογραφή): Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ediz. II, p. 208 e seg. Walter, n. 321; Willems, 5.ª ediz., p. 483 e s. e gli autori da lui citati; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., p. 108 e s. e *Monument. Ancyr.*, 124.

[4]) Dione Cassio (53, 15) dice che i magistrati di provincia non possono stabilire imposte senza il consenso del Senato o del principe, distinzione che corrisponde, secondo noi, alle due classi di provincie. Vedi intanto Mommsen. *R. Staatsrecqt.* 2.ª ediz.. II. 2. p. 971, nota 3.

Le entrate indirette formavano anche un elemento considerevole della fortuna pubblica. L'*Aerarium* raccoglieva in genere il prodotto delle ammende irrogate dai magistrati del popolo romano (*multae*)[1], e quello della vendita dei condannati ad una pena capitale (*bona damnatorum*), almeno in Italia e nelle provincie senatorie[2].

Vedremo presto Tiberio e i suoi successori stornare ancora, a profitto del fisco, questa preziosa sorgente di ricchezze[3], al pari di quella delle celebri *leggi caducarie*[4].

Si sa che la legislazione di Augusto tendente a favorire il matrimonio civile romano, ricompensava le unioni feconde colpendo i celibi e gli *orbi* (maritati senza figliuoli) di alcune incapacità di raccogliere le disposizioni per cause di morte. In mancanza d'istituiti o di legatarî *patres*, le leggi *Julia* [I, **190**] e *Pappia Poppaea* attribuirono, salvo alcune eccezioni, il profitto delle disposizioni caducarie o assimilate, al popolo, reputato il padre comune dei cittadini, cioè all'*Aerarium;* infine i beni vacanti[5] ebbero la stessa destinazione. I diritti di dogana o di pedaggio (*portoria*), aboliti in Italia, solo dopo la legge *Caecilia*[6], s'esercitavano secondo

---

[1]) Le ammende (*Multae*) in principio attribuite secondo l'antico uso all'*Aerarium Saturni* (V. Orelli, 4076; Varrone, *Lingua latina*, v. 180; Plin., *Epist.*, 2, 11, 19); furono stornate parzialmente da alcuni principi, poi infine probabilmente conferite in regola generale al *fiscus* (V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 12 e s. Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ediz., II, p. 288 e s.), come i beni dei condannati di cui andiamo a parlare; v. Willems, *Droit public romain*, 5.ª ediz., p. 486.

[2]) I beni dei condannati (*Bona damnatorum*), in Italia e nelle provincie stipendiarie almeno, restarono prima all'*Aerarium* (Sveton., *Octav.*, 41) salvo contraria attribuzione del Senato o del principe (V. Tacit., *Annal.*, 6, 2 e 6, 17; *Hist.*, 2, 84; Sveton., *Vespas.*, 16; Dio. Cass., 53, 23; Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ediz., II, p. 287, 288; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 538, 539; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 12, 46). La massa delle proscrizioni sotto Settimio Severo fece creare almeno transitoriamente un *procurator ad bona damnatorum* (Willmans, *iscr.*, n. 1278, 1291; C. I. L. III, n. 6575; Hirschfeld, *Untersuchungen* p. 27 e 46.

[3]) I *Bona caduca* prima attribuiti all'*Aerarium* passano al fisco almeno in difetto di *patres*, sotto Antonino Caracalla. (Tacit., *Annal.*, 3, 28; Plin., *Paneg.* 42; Gaius, 2, 286; Ulpiano, *reg.* 17. 2; Walter, *Rechts. Gesch.*, n.° 687 e nota 34; Accarias, *Précis du droit romain*, 3.ª ed., t. I, p. 944, Parigi, 1879.

[4]) Sulle leggi Julia e Papia Poppaea, dette leggi caducarie (*leges caducariae*), consultate Rudorff, *Die caducorum Vindicatio*, in *Zeitschrift für gesch. Rechtswiss.*, VI, p. 422; Machelard, *Dissertation sur l'accroissement*, Parigi, 1860, p. 41 e s., Accarias, *Précis du droit romain*, 3.ª ed., I, p. 937 e s.); Walter, n.° 346, 438 e 640; Rudorff, *R. Rechtsgeschichte*, I, p. 32, 64, 69.

[5]) I beni vacanti furono attribuiti all'*aerarium* dalle leggi caducarie e seguirono più tardi la sorte dei *bona caduca* (V. Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., II, p. 291; Walter, n.° 329, 332 e 649; Ulpiano, *reg.*, 28, 7; *Dig.* XXX. 1, 66, § 1. *de legat.*

[6]) Vedi sui diritti di dogana (*portoria*). Cagnat, *les impôts indir.*, p. 8 e 9 e s., Parigi, 1882; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., II, p. 151, 269 e s.; Walter,

antichi usi, servendosi di tariffe locali e diverse, alle frontiere non soltanto dell'Impero, ma anche di certe provincie, come la Gallia, l'Illyria etc. Il recupero di queste tasse era appaltato per 5 anni a dei pubblicani o appaltatori generali, mediante un prezzo d'aggiudicazione da versare al tesoro pubblico, più tardi al fisco [1]).

Indipendentemente da queste risorse, il tesoro si accresceva con le imposte indirette, come il prodotto della tassa del 20.° sulle affrancazioni [2]), altra volta attribuita al tesoro di riserva, oggi confuso con l'*Aerarium*, allorchè non si temettero più le invasioni galliche; poi dalla tassa del 4 p. 100 sul prodotto delle vendite di schiavi [3]) e della *Centesima rerum*

n.° 182, 327; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., p. 482, 498; Vigié, *Des douanes dans l'empire romain*, p. 7 e seg., Paris, 1884; H. Naquet, *Des impôts indirects*, Parigi 1875, p. 6 a 71; Hirschfeld (*Untersuchungen*, p. 19 e seg.) fa notare che Tacito (*Annal.*, 13, 50), prende la parola *portoria* in un senso generale per indicare, in questo passaggio, tutte le imposte indirette o *vectigalia*. Ora, questi appartenevano in principio al tesoro del Senato o del popolo romano, *Aerarium Saturni*. Ulpiano, nel III secolo, definendo gli appaltatori generali di queste entrate (*publicani*) suppone ch'esse non siano dovute che al fisco (*Digesto*, 39, 4, 1, § 1; confronta *Dig.*, 50, 16, 17, § 1).

[1]) Il fisco appaltava sotto l'impero diversi diritti e sotto Claudio specialmente quelli sulle importazioni pel Mar Rosso (Plin., *Nat. Historia*, 6, 84; aggiungi Tacit., *Annal.*, 4, 15). Marquardt, *opera citata*, p. 272. Intanto la più parte di queste entrate quantunque attribuite al fisco conservano a lungo il nome di *vectigalia populi Romani* (I. Lat., III, 249; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 20, 21).

[2]) L'antica tassa del 20.° sul valore d'uno schiavo affrancato, *Vicesima libertatis* o *manumissionum*, è stata spiegata nel nostro discorso su *les orig. de la comp.* (p. 17. e note 35 a 37, p. 95 e seg. e, più su, a p. 25 e note 35 a 77, p. 98 e 9 del libro I). Questa imposta fu da prima mantenuta a profitto dell'*Aerarium Saturni*, ma fin dal II secolo di G. C. appartenne al fisco o tesoro del principe (V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, 1, p. 20, nota 1 e p. 60 e s.). La tassa era stata raddoppiata da Antonino Caracalla, ma presto fu riportata al suo antico tasso da Macrino (Dione Cassio, *ep.* 77, 9 e 78, 12). Essa era appaltata a pubblicani o *vicesimarii* (Orelli, n.° 3, 336; Renier, I, A. 1976; Petronio, c. 65, 7). Ma dalla seconda metà del secondo secolo, troviamo un *Fiscus libertatis et peculiorum* coi suoi *procuratores* (v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 70, e i testi citati da lui, p. 71 nota 1), il che prova la traslazione di questa imposta al fisco, forse nello stesso tempo dei *bona caduca*. Ma fu abolita nel III, secolo, o forse soltanto sotto Diocleziano. Su questa imposta in genere. v. Marquardt. *R. Staatsverwaltung*, 2.ª ediz., 1884, II, p. 281; egli l'attribuiva per errore nella sua prima edizione al tesoro militare; Walter, *Gesch.*, n.° 329, nota 69; vedi Cagnat, *Impôts indirects*, p. 153 e seg. H. Naquet, p. 115 e seg.

[3]) La tassa detta *Quinta et vicesima venalium mancipiorum* o del quattro per cento sul prezzo di vendita agli incanti (*auctionum*) degli schiavi, fu introdotta da Augusto in occasione del servizio delle guardie di notte per gl'incendi (*vigiles*), nel 759 di Roma o 1 di G. C. (V. Dio. Cass., 55, 26 e 56, 41); *Dig.*, 1. 15. 1, 2, 3; Strabone, 5. 3, 7. p. 235; Svetonio. *August.*, 30; Dione Cassio, 55. 31 che bisogna leggere con la correzione di Lipsius: (τό τε τέλος τὸ τῆς πεντεικοστῆς) invece di

venalium, o centesimo del prezzo delle altre derrate vendute agli incanti o altrimenti, creata dopo le guerre civili [1]). Ma bisogna porre nel novero dei prodotti indiretti il prezzo della locazione in godimento (*solarium*) [2]) e delle vendite molto rare di porzioni dell'*ager publicus* [I, **191**], e nella categoria dei prodotti accidentali le sovvenzioni versate al tesoro pubblico dall'imperatore. Questi soccorsi divennero sempre più frequenti sotto Augusto, sotto Tiberio ed anche sotto Nerone, per salvare l'*Aerarium* dal *deficit* proveniente dall'accrescimento dei suoi oneri o per provvedere alle spese straordinarie, che derivavano da avvenimenti imprevisti [3]); ma avvenne qualche volta che il tesoro soccorresse anche il fisco.

(πεντεκοστῆς). Questa imposta appartenne in principio al tesoro pubblico o *Aerarium Saturni*. Fu in seguito riscossa da *Servi publici XX libertatis e XXV venaliciorum* (Orelli, n. 3. 336). Si volle liberare i compratori da questo carico, imponendolo ai venditori, per la maggior parte negozianti d'Asia; ma essi accrebbero naturalmente il loro prezzo d'altrettanto (Tacit., *Annal.*, 13, 31; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 974, nota 2 e 1009, nota 4). — Non bisogna confondere questa tassa con la *Centesima rerum venalium* (Tacit., *Annal.*, I, 78); esse erano date in appalto forse contemporaneamente, ma con tassi differenti per gli oggetti (Mommsen, II, p. 970 e 978, nota 1), e questa fu certamente attribuita all'*Aerarium militare*. V. Cagnat, *Impôts indirects*, p. 232; Naquet, *op. citata*, p. 113 e seg.

[1]) La *Centesima rerum venalium* era una tassa indiretta d'un tanto per cento sul prodotto di tutte le vendite fatte agli incanti o altrimenti. V. Cagnat, opera citata, p. 228. Essa fu introdotta da Augusto dopo le guerre civili, a profitto del pubblico tesoro e data in appalto, più tardi attribuita al tesoro militare (V. Tacit., *Annal.*, I, 78; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ed., II, p. 278 e seg.). Se n'era forse trovato il tipo in Egytto (Appiano, *Bell civil.*, 2, 154). Tacito riferisce che Tiberio la ribassò nell'anno 17, poi la ristabilì al suo antico tasso nell'anno 31 o 38 (*Annal.*, 2, 42; Dio. Cass., 58, 16, 59, 9). Secondo Svetonio, al contrario (*Gaius Caligula*, 16), Caligola avrebbe fatto remissione della *Ducentesima* all'Italia, e le monete pare che confermino questa versione (Eckhel, VI, p. 227, *Doctrina nummorum*). Di qui grande imbarazzo fra gl'interpreti. Secondo gli uni, Dione Cassio, avrebbe adoperato l'antico nome, secondo gli altri vi sarebbe stato, anteriormente a Caligola, un secondo ribasso del tasso primitivo. V. Mommsen, II, p. 970, 974, nota 1, 978; ritroviamo intanto sotto l'impero dopo Caligola un *Vectigal rerum venalium*. Vedi *Dig.*, 50, 16. 17; Cod. 7, 12. 9. 4. — Cod. Theod.. 7. 20. 2. § 1: V. Naquet, p. 109 e seg.

[2]) Sul *Solarium*, vedi Mommsen, *R. Staatsrecht*, II. 1, 2.ª ed.; p. 430; Marquardt, *R. Staatrerwalt.*, 2.ª ed., II. p, 150 e seg.; *Dig.*, 50. 9. 4, § 20. Becker-Marquardt, *Handbuch der roemischen Alterthümer*, III. 2, p. 121.

[3]) I casi di sovvenzioni accordate dall'imperatore, sul fisco, all'*Aerarium Saturni* sembrano più numerosi di quelli in cui il Senato concede una sovvenzione al fisco. Gli è che le risorse di quest'ultimo s'erano gradualmente accresciute a detrimento del tesoro di Saturno, che prima, sull'ordine del Senato, soccorse a volte il Fisco (V. Augusto, *Monument. Ancyr.*, 3, 34; Dio. Cass., 55, 25; Tacit., *Annal.*, 6. 17; 13, 31; Capitolin, *Pertinac. vita*, 9 e seg.; Vopiscus, *Vita Taciti*, 8; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 622 e 966, note 2 e 3, p. 969 e 1031, nota 2; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ediz., p. 195 e seg.

Quantunque l'imperatore avesse riunito fin dall'origine e a diversi titoli una gran parte delle attribuzioni censorie, l'antica magistratura dei censori non fu punto abolita. La si vide ben anche funzionare, ma con intermittenza, per la tenuta del *census* dei *cittadini romani solamente*, fino al tempo di Nerva. Erano dunque i censori, e, in loro mancanza e più spesso, i consoli che in presenza dei questori o dei prefetti dell'*Aerarium* presentavano al Senato il bilancio quinquennale delle entrate del tesoro del popolo e segnatamente il prodotto medio dei *portoria*, di cui il Senato doveva fissare la tariffa.

Dopo questa rapida esposizione dell'attivo dell'*Aerarium*, è mestieri indicare a chi spettava, sotto il principato, il diritto d'attribuire queste risorse al pubblico tesoro, in una parola il controllo legislativo del demanio dello Stato e delle imposte.

Giulio Cesare s'era impossessato di questo potere durante la sua dittatura. Ma Augusto si mostrò più abile col salvaguardare [I, **192**] i diritti del Senato. Malgrado qualche espressione equivoca di Dione Cassio [1]), storico del III secolo, bisogna concludere dall'insieme dei fatti, coi più dotti organi dell'erudizione d'oltre Reno in questa materia, il Mommsen, il Marquardt, l'Hirschfeld [2]), che il Senato non fu punto spogliato, a profitto del principe, della preziosa prerogativa di votare l'imposta e di fissare la natura e l'estensione delle rendite, e, come presto si vedrà con maggiore certezza ancora, di regolare le spese del tesoro e di aprire crediti [3]).

---

1) Dione Cassio (53, 16, 17 e 22) si mette dal punto di vista del suo tempo in cui i diritti del Senato si sono estinti a poco a poco. Ma vedi Sveton., *Tiber.*, 30; Tacit., *Annal.*, II, 37, 38; 13, 49, 51; Vulcat. Gallican., *Avidius Cassius*, 7; Euseb., *Chron. Canon.*, II, p. 157. Schoene; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ediz., p. 495). Lo stesso Dione Cassio pare riconosca, in un altro luogo, il diritto nel Senato di stabilire l'imposta e d'aprire dei crediti sul tesoro del popolo o *Aerarium Saturni* (v. 71, 33); e, altrove (53, 22), egli confessa di non sentire affatto la differenza tra questo tesoro e questo fisco, a proposito della manutenzione delle strade d'Italia. Gli è che al suo tempo, questa era scomparsa; il consentimento del Senato s'era quasi ridotto a una pura formalità (V. Mommsen, *R Staatrecht*, II, 2, p. 972, nota 2).

2) Vedi, quanto al diritto del Senato sull'*Aerarium Saturni* o *populi* o *publicum*, Walter (n.° 330); Mommsen (*R. Staatsr.*, 2.ª ed., p. 970, 973; J. Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ed. (II, p. 303, note 5 e 6); Hirschfeld, (*Untersuch.*, I, p. 10 e seg.). Il Senato pare avesse autorizzato pure le remissioni d'imposte dovute alla sua cassa (v. Tacit., *Annal.*, 4, 13; 12, 58; 12, 63; Hirschfeld, *Untersuch.*, I, p. 12 e seg.). Mommsen, nell'opera citata (II, p. 975, nota 2), l'ammette per le provincie del Senato.

3) Aprire un credito si diceva *pecuniam attribuere*, o *erogandam decernere*, ciò che non bisogna confondere con la emissione di un mandato di pagamento sul tesoro, la quale appartiene al potere esecutivo, *solvi jubere*. Il solo Senato poteva aprire un credito speciale sull'*Aerarium*, quando il bilancio generale censorio non autorizzava preventivamente la spesa, per esempio per accordare una sovvenzione al fisco del principe, o al *Curator viae* (Dio, 59, 15. 60, 17; Tacit., *Annal.*, 3, 31. V Mommsen, opera citata, II, 2, p 972, 1030 e 1031, nota 2).

Senza dubbio si riscontrano pochi esempi di contribuzioni create e accresciute in provincia dal Senato. Ma il principe non avrebbe osato di praticare di sua iniziativa una innovazione pericolosa; egli amava meglio, mercè la sua iniziativa di proporre o far proporre a questo gran corpo per mezzo dei consoli o dei questori candidati del principe, un progetto di senato consulto (*Oratio principis*) [1]. Il Senato creato e rinnovato dall'imperatore in virtù dei suoi poteri costituzionali e sottoposto d'altra parte al terrore dell'*imperium* proconsolare (*jus gladii*), doveva obbedire in genere all'influenza imperiale. Era d'uopo frattanto d'invocare l'autorità costituente degli *acta Caesaris*, e la minaccia di ristabilire il *tributum ex censu* (mai legalmente abolito, e soltanto omesso d'anno in anno dal potere consolare dopo i triumviri) per vincere la resistenza del Senato e dell'opinione pubblica alla creazione dell'imposta del ventesimo sulle successioni a profitto del tesoro militare [I, **193**], di cui presto ci occuperemo [2]). È naturale che Tacito e Svetonio omettano, parlando di nuove imposte o di ristabilimento di tasse, la formalità del senato consulto [3]). Essa non era però meno necessaria, e lo provano i testi, che interdicono ai governatori delle provincie senatorie o imperiali di stabilire alcuna imposta o di accrescerla senza l'autorizzazione del Senato o del principe [4]).

Coi progressi del regime imperiale verso la monarchia assoluta, e l'assorbimento che il fisco veniva facendo dell'*Aerarium*, principi quali Caligola, Commodo e Caracalla, che non rifuggivano da alcun delitto per ammassare l'oro necessario alle loro passioni insensate, non ebbero lo scrupolo costituzionale di consultare il Senato allo scopo d'imporre le tasse più onerose, più odiose, più strane, e di raddoppiare le imposte esistenti [5]). Si può anche asserire che dopo una lunga lotta nel seno della dyarchia immaginata da Augusto fra i diritti del principe e quelli del Senato, la distinzione fra le provincie senatorie e le provincie imperiali, fra l'*Aerarium* e il fisco dovette cancellarsi a misura che cresceva

---

[1]) V. Mommsen, II, 2, pag. 173; *nec obstat* Dione Cassio, che parlando dei diritti del principe, gli accorda la prerogativa di (χρήματα ἀθροίζειν) (53, 17), il che può intendersi dell'ordine di recuperare l'imposta già esistente (v. Mommsen, II, 2, p. 774 nota 1 sull'*Oratio principis* in generale, v. Walter *Gesch.* (n. 371, 439, 464); e Mommsen, *ibid.*, (II, p. 862).

[2]) Augusto, creando, nell'anno 6 di G. C., l'imposta del 20° sulle successioni invocò gli *acta Caesaris* (Dio. Cass., 55, 25; *Monument. Ancyr.*, 3, 35. Dio. Cass., (56, 28) parla di minacce di ristabilire il *tributum ex censu*; v. Mommsen, II, p. 973 nota 3 e p. 974.

[3]) V. Sveton., *Vespasian.*, 16; Dio. Cass., 66, 8; Tacit., *Annal.*, 6, 2.

[4]) V. Dio. Cass., 53, 15; confronta intanto Mommsen, II, p. 974, nota 3.

[5]) V. Sveton., *Caligul.*, 38, 40, 41; *Vespasian.*, 16, 23; Tzetzes, *Chil.*, 4. Questo principe è accusato d'aver rimesse in vigore le tasse (*vectigalia*) abbandonate sotto Galba e d'averne create di nuove, d'avere accresciuto il tributo delle provincie e a volte d'averlo raddoppiato. V. Svetonio, *Domitian.*, 12.

il potere dell'imperatore insieme a quello dei nuovi funzionari imperiali. Questo fatto fa sì che Dione Cassio, nel III secolo della nostra èra, non comprendesse già più la separazione delle diverse casse, di cui il principe disponeva ugualmente. Ben presto l'ultima traccia del governo [I, **194**] costituzionale e rappresentativo sparve coi diritti del Senato sul tesoro e col suo diritto di accordare l'imposta in nome del popolo romano, cioè con la più preziosa prerogativa delle nazioni libere.

Il primo colpo dato all'unità del tesoro pubblico rimonta al 759 di Roma, o l'anno 6 della nostra èra. L'impero avea bisogno d'un esercito permanente. Dopo aver regolata l'anno precedente la durata del servizio militare portandola a 16 anni pei pretoriani e a 20 anni pei legionari, Augusto si vide obbligato ad istituire una cassa di ricompense a favore dei veterani [1]). Egli la dotò in principio d'un capitale di 170 milioni di sesterzi, versati in suo nome e in nome di Tiberio; poi egli vi aggiunse, a titolo di rendita annuale, il prodotto d'una nuova imposta, il ventesimo sulle successioni dei cittadini romani [2]), e quello dell'antica tassa del centesimo sul prezzo delle vendite all'incanto e di attre [3]). La denominazione dell'imposta di trasferimento (*vigesima populi romani*) e la gestione dell'*Aerarium militare* affidata a tre direttori scelti fra i senatori di rango pretorio, annunziano, a quel che pare, che questa cassa fosse considerata in principio come annessa al pubblico tesoro [4]). Ma il nome di *praefecti aerarii militaris*, dato ben presto a questi direttori, e il diritto di supremo comando nell'esercito, che spettava all'imperatore [I, **195**], bastano ad attestare che questi s'impossessò senza difficoltà della disposizione esclusiva di questo nuovo tesoro, insufficiente d'altra parte a sopportare l'eccedenza degli oneri del servizio militare [5]), che restarono a carico del

---

[1]) Su questa cassa di ricompense e sull'imposta di trasferimento del ventesimo, dell'eredità dei cittadini, *Vicesima hereditatum et legatorum, Vigesima populi romani.* V. *Monument. Ancyr.*, 3, 37; Sveton., *August.* 49; Dio. Cass., 55, 24; 55, 25; 56, 28; Plin, *Panegyr.*, 37, 40; Capitolin. *Marc. Anton.* 11; Ulpiano in *Collat. leg. Mosaic.*, 16, 9; Mommsen, *Staatsrecht*, II, 2, p. 970; Marquardt R. *Staatsverwalt*, II, 2.ª ed., p. 305; Hirschfeld *Untersuchungen*, 1, p. 2, 62 e seg., e *Fleckeisens Jahrbuch.*, p. 683 e s.; Cagnat, p. 175 e s.; Naquet, p. 80 e s.

[2]) V. su questa imposta Bachofen, *Die Lex Voconia*, 1847, p. 121; id. *Ausgewaehlte Lehren*, 1848, p. 322 a 395; Rudorff, *Das Testament des Dasumius*, in Savigny's *Zeitschrift*, XII, 1845, p. 386, 395; Walter, n. 331; Hirschfeld, *Untersuchungen*. p. 2, 69 e seg.; Madvig, II. 435, 496; Cagnat, p. 176 e seg.; Willems, 5.ª ed., p. 485, e gli autori da lui citati, nota 7.

[3]) Tacit., *Annal*, I, 78; II, 42; Sveton., *Caligula*, 16; Dio. Cass., 58, 16; 2, 9; Walter, *Gesch.*, n. 332, note 103 e 104.

[4]) Confronta Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 2 e s.; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ed., II, p. 305 e s.

[5]) V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, II. 2, p. 962. 965, 970 e 971, 2.ª ed.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I. 5.

fisco, e all'occasione a carico del tesoro del popolo, d'or innanzi chiamato *Aerarium Saturni*.

Le origini e la natura del terzo tesoro, cioè del *Fiscus o tesoro del principe*, sono molto più oscure e sollevano ancora, fra gl'interpreti, gravi dispute. S'intendevano per *fisci*, in sul principio, i grandi canestri in cui si riponeva il danaro versato dai contribuenti per essere rimesso alla cassa centrale della provincia (*arca provinciae*) oppure per essere mandato a Roma [1]). Questo nome fu poi esteso alle casse provinciali medesime (*Fiscus Gallicus*, etc.) [2]), ma non lo si trova che dopo Tiberio, adoperato a designare il complesso del tesoro dell'imperatore [3]).

Ecco sulla formazione di questa cassa, i dati più verosimili. Fin dall'organizzazione del principato, il principe dovette conservare un patrimonio privato, che comprendeva i suoi beni ereditari e quelli provenienti da istituzioni d'erede o da legati spesso considerevoli indirizzati a lui personalmente e ingranditi dal frutto dei suoi capitali e dal risparmio delle sue rendite. Vi si [I, **196**] assimilava già sotto Augusto la miglior parte del prodotto di certe provincie annesse quali l'Egytto, di cui il principe era reputato il padrone assoluto come successore degli antichi re [4]). Ben presto dopo la divisione delle provincie, quelle riserbate al principe, dovettero versare, al suo tesoro e nelle mani dei suoi agenti, il frutto dei loro tributi. In virtù della delegazione della sovranità su questo suolo tributario, si volle tentare di rendernelo proprietario, come il popolo romano in rapporto al suolo delle provincie del Senato; e questa doppia finzione era insegnata dal giureconsulto Gaio [5]), fin dal secondo secolo, come un principio di diritto. Per tal modo su queste numerose contrade sottoposte all'*imperium* del principe, esercitato dai suoi luogotenenti (*legati pro praetore*), egli ebbe il diritto incontestabile di regolare e di modificare l'imposta, di farla riscuotere, di disporne a suo piacere. Sotto questo rapporto, si fu tratti ad assimilare i beni del fisco (*fiscales*) al patrimonio o

---

[1]) *Lex repetundarum*, lin. 67, 68; Mommsen, *R. Staats.*, II, 2, p. 958, nota 1, 2.ª ediz.; confronta Hirschfeld (*Untersuchungen*, p. 3), che intende per *fisci* il danaro impaccato per un invio, in contrapposto alla cassetta dei particolari (*cista*).

[2]) *Fiscus Gallicus provinciae Lugdunensis* (Henzen, 6. 651).

[3]) Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 2 e seg.; vedi Seneca, *de benef.*, 4, 39, 3; 7, 6, 3: *Caesar omnia habet, fiscus ejus privata tantum ac sua: et universa in imperio ejus sunt*, in *patrimonio proprio*.

[4]) Philo, *adv. Flaccum*, 2; 19; Tacit., *Histor.*, I, 11; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 963, note 1 e 2; Hirschfeld, *Untersuch.*, p. 6.

[5]) Gaius, II, 21: *Provincialia praedia alia stipendiaria, alia tributaria vocamus. Stipendiaria ea sunt quae in his provinciis sunt quae propriae populi romani esse intelliguntur; tributaria sunt eae quae in his provinciis sunt, quae propriae Caesaris esse creduntur*, cfr. Theofil., *Institut.*, I, II, I, 407; Gaius, 2, 7; *in provinciali solo placet plerisque solum religiosum non fieri quia in eo solo dominum populi romani est vel Caesaris* (v. Mommsen, *R. Staatsrecht.*, 2.ª ediz., II, 2, p. 964).

dominio privato dell' imperatore, confondendoli sotto la denominazione generale di *patrimonium principis* o *res privatae* [1]).

Senonchè, la forza delle cose determinò la distinzione in fatto dei beni privati del principe e di quelli che erano attribuiti all'imperatore, in questa qualità, cioè, in sostanza, *alla corona*. L'amministrazione fu separata in principio, poi divenne indipendente in diritto, e ricevette, sotto Settimio Severo, antico [I, **197**] avvocato del fisco, e giureconsulto abile quanto amministratore di prim' ordine, una consacrazione legale con le denominazioni tecniche per la *ratio* o *res privata principis*, etc. [2]).

Bisogna dunque ammettere, come vuole il dotto Mommsen nel suo *Trattato di diritto pubblico romano* [3]), che i valori fiscali provenienti da fondi pubblici dovevano essere presso a poco identificati in diritto ai beni privati del principe, e non solo messi a disposizione, come altra volta il bottino (*manubiae*), nelle mani del proconsole, ma compresi ancora nella massa della sua successione? Ciò non ha creduto l'Hirschfeld nelle sue *Ricerche sull' amministrazione romana* [4]). Malgrado l'abile replica del Mommsen, nella sua seconda edizione [5]), io non mi sono convinto. Invano l'illustre storico invoca l'unità giuridica del titolare delle *res privatae* e delle *res fiscales*, la denominazione comune di queste due classi di beni, e l'impossibilità di trovare un altro soggetto attivo dei diritti fiscali che non fosse il principe, o benanche lo Stato; il che tenderebbe a confondere il fisco con l'*aerarium*. Io posso rispondere che il principe ha posseduto la libera disposizione dei beni dell' una o dell'altra categoria, e cio è bastato dal principio a far comprendere le *res fiscales*, per metafora, per mezzo di una semplice assimilazione (*quasi propriae et privatae principis*) [I, **198**], sotto la denominazione comune di *patrimonium privatum principis*. Ma ciò non impedisce per altro di congetturare che i beni ereditari o privati abbiano potuto appartenere alla persona del principe, *come privato*, e le *res fiscales* al principe qual delegato del popolo e del Senato per l' amministrazione di certe provincie. In una parola la forza delle cose aveva dovuto consacrare fin dall'origine, e il Mommsen l' accetta, un' amministrazione

[1]) Vedi Ulpiano. *Digest.*. 43, 8. 2, 4: *Res fiscales quasi propriae et privatae principis sunt; Vita Hadriani*, 7; Tacit., *Annal.*, 4. 15. 12. 60 (Mommsen, *R. Staatsrecht.*, II, 2, p. 958, nota 2; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 4 e seg. e 23 e seg.).

[2]) L'amministrazione propriamente detta dei beni privati del principe (*Res familiaris*) e del dominio fiscale fu distinta prima della loro completa separazione in dritto (V. Mommsen, *R. Staatsrecht.*, 2.ª ediz., II, 2. p. 962. nota 2 e Marquardt. 2.ª ediz., *R. Staatsverwalt.*, II, p. 309 e 311). Sotto Settimio Severo, fu creata un'amministrazione completamente speciale per la *res privata*. Già Marco Aurelio e Vero distinguevano tra i *loca fiscalia* e la *possessio principis*. V. *Dig.*, 49, 14. 3. 10: v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 8 e seg.

[3]) V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz.. II. 2. p. 957 e seg.

[4]) V. Otto Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 8 e seg.

[5]) Mommsen, *R. Staatsrecht*. 2.ª ediz., II, 2, p. 959 e seg.

e un modo distinto di regolamento per beni che non si somigliavano nè nella loro maniera d' acquisto, ne nella loro destinazione. Ma dal fatto che il prìncipe aveva una libera disposizione dei valori fiscali durante la sua vita, noi non sapremmo dedurre ch' egli avesse in reale proprietà il suolo delle provincie tributarie. un diritto superiore al dominio eminente del Senato sul suolo delle provincie stipendiarie. È difficile anche indurre che tutti i beni fiscali fossero compresi nella massa ereditaria del principe coi suoi beni privati e *come questi trasmessibili per via di successione!* Senza dubbio la volontà dell' imperatore manifestata con l' istituzione di erede del suo patrimonio a profitto d' un parente o di un personaggio considerevole, poteva avere il *valore morale* d' una designazione al popolo e al Senato dell' imperatore da proclamare; ma non risulta che il dominio del fisco facesse parte della successione, anche con le sue cariche pubbliche. [I, **199**]. Eccone, secondo noi, la dimostrazione giuridica: in diritto, la successione testamentaria non saprebbe comprendere che i beni i quali *facessero parte d' una eredità ab intestato, e che, come tali, fossero dovuti per mancanza di testamento passare agli eredi suoi (sui), agli agnati o ai gentili.* Ora, bisognerebbe ammettere nel sistema del Mommsen una legittima, una petizione d' eredità, una domanda di partecipazione dei fondi delle provincie, etc., a profitto degli eredi *ab intestato!* Sarebbe lo stesso che dire che lo stesso impero romano fosse stato ereditario, carattere che di certo gli è sempre mancato!

La cosa più vera, al contrario, è che a causa dei poteri pressochè uguali del proprietario e del principe, i beni patrimoniali correvano il rischio di trovarsi assorbiti a detrimento degli eredi del sangue non chiamati all' impero, nella massa del dominio fiscale. Vi si provvide al principio in fatto, con una amministrazione separata e con degli elenchi e inventari, in considerazione dei cambiamenti frequenti d' imperatore e di dinastie. Il nome di *patrimonium privatum* cominciò a essere riserbato ai beni propri del principe [1]; e, già secondo Gaio, le disposizioni testamentarie fatte a profitto dell' imperatore deceduto prima dell' apertura del lascito, si reputarono come deferiti al suo successore al trono, cioè, [I, **200**] al dominio della corona. Poi il principe emancipava i suoi figliuoli, appena saliva al trono, per serbar loro il suo patrimonio; oppure disponeva per testamento

---

[1]) Gaius, Dig. 31, 56: *Quod principi relictum est, qui antequam dies legati cedat, hominibus ereptus est, ex constitutione divi Antonini successori ejus debetur.* Ciò non s' applica secondo il frag. 57 dello stesso titolo all' *Augusta.* Questa decisione d' Antonino mi pare che provi contro la tesi di Mommsen, considerando i lasciti fatti all' imperatore come attribuiti al principe in genere piuttosto che alla persona privata; e il fisco e non il dominio privato che raccoglie; distinzione che non poteva venire estesa all' imperatrice che non rappresenta la corona. Confronta Mommsen, *opera citata* (II, 2, p. 967 nota 2): e Hirschfeld (*Untersuchungen*, p. 27, nota 1).

beni propri, per arrivare a separarli dal fisco [1]). Giacchè sotto Pertinace, già la presunzione militava a favore della loro riunione al demanio fiscale [2]). Infine, sotto Settimio Severo, molto versato in queste materie speciali, il principio della distinzione del dominio privato del principe (*ratio vel res privata*), e del dominio della corona (*fiscus*) fu legalmente proclamato e organizzato giuridicamente sotto capi distinti [3]). Egli creò la *procuratio rei privatae* perchè questo patrimonio godesse dei medesimi privilegi del fisco [4]).

L'attivo primitivo del fisco [5]) s'accrebbe sempre più col tempo, per causa stessa del fardello crescente degli oneri militari o amministrativi, che il principe, in vista dell'unità del potere, assumeva successivamente. Egli ottenne, non v'ha dubbio, dal Senato, pel fisco, l'abbandono d'una parte delle imposte delle provincie senatorie. Vediamo infatti Tiberio far remissione per cinque anni agli abitanti di Sardi, nella regione proconsolare dell'Asia [6]), di quanto essi avevano da pagare sia al *Fiscus* sia all'*Aerarium*. Tutte le probabilità annunziano ancora una cessione d'una parte dei *vectigalia* o *portoria* al tesoro del principe [7]). Infatti quando questi prese a suo carico tutte o parte delle spese relative all'alimentazione, [I, **201**] agli acquedotti, ai templi e agli edifici di Roma, come quelle relative alla protezione delle rive del Tevere e anche alle strade d'Italia, dovette ricevere dall'*Aerarium* delle risorse equivalenti. È ciò che si vide segnatamente per l'*annona* fornita dall'Africa proconsolare [8]). Si può del pari ammettere che i contratti approvati dai funzionari imperiali come il *Curator viarum*, divenissero obbligatori pel pubblico tesoro [9]).

---

[1]) Vedi per gli esempi citati *Anton. pii. vita*, 7 e 12; *Julian. vita*, 8; Dione Cassio, 37, 7; Herodiano, 2, 4, 13; *Tacit. vita*, 10, e Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 958, nota 3, ove questi testi sono riprodotti e Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 9.

[2]) Dio. Cass., 73, 7, 3; Herodian, 2, 4, 7.

[3]) *Vita Severi*, 12; Dio. Cass., *ep.*, 73, 16; 74, 8; Herodian,, 3, 8, 13, 15: V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 27 e 42, 43 e sg.

[4]) Ulpiano, *Dig.*, 49, 14, 6, § 1.

[5]) Vedi sul bilancio delle entrate del *Fiscus* o tesoro della corona, Mommsen, *R. Staatsrecht* (2.ª ed., II, 2, p. 957, 962 e s.); Walter, *Gesch.* (n. 332); Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., p. 495, n. 3; Hirschfeld *Untersuchungen*, I, p. 12, 19, 52 e s.; J. Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ed. II, p. 306.

[6]) Tacito, *Annal.*, 2, 47: (Sardianis), *Quantum aerario aut fisco pendebant in quinquennium remisit.*

[7]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 19; Plin., *Nat. Histor.*, 8. 84; Dig. 39. 4. 1, § 1; 50, 16, 17, § 1. La *Vigesima libertatis* era divenuta imperiale nella seconda metà del II secolo. Vedi il *Fiscus libertatis et peculiorum* e i suoi agenti in Maffei, *M. Ver.*, 319, 5; C. I. L. III, 249, 4827; Orelli, 3335, Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 71; Cagnat. *impots ind.*, p. 157 e s.. Naquet. *op. cit.*, p. 115 e s.

[8]) Stat., *Silv.*, III, 30, 90; Mommsen *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2. p. 966.

[9]) Mommsen, *ibid.*, II, 2, p. 966, nota 2.

A poco a poco gl'imperatori misero la mano su altri rami della rendita. Tiberio e i suoi successori s'impossessarono a loro piacimento del prodotto delle ammende e dei beni dei condannati alla pena capitale (*bona damnatorum*), così in Roma come in Italia e nelle provincie del Senato [1]. Il che è provato dalla famosa parola *confiscazione*. I fondi destinati agli aquedotti, occupati da Domiziano, furono restituiti al popolo da Nerva [2]. Ma il fisco s'impossessò del prodotto delle miniere, e infine della quasi totalità dei *vectigalia* [3], (e dal II secolo della tassa del ventesimo sulle affrancazioni) [4].

Plinio ci fa conoscere che sotto il regno di Claudio, Annius Plocamus s'era affittate dal fisco le dogane del Mar Rosso [5]. Frattanto le dogane conservavano nel III secolo l'antico titolo di *vectigalia populi romani*, ma soltanto per opposizione al dazio delle città. I principi arrivarono a confiscare a volte i beni dei templi e quelli dei comuni [6]. Infine, secondo l'Hirschfeld [7], è molto [I, **202**] probabile che il grande nemico del Senato, Settimio Severo, finisse per togliergli il resto del tributo delle provincie stipendiarie. Questo assorbimento seguì i progressi della centralizzazione amministrativa. S'era dunque, sotto pretesto di proteggere le popolazioni contro le esigenze dei pubblicani, cominciato coll'organizzare fortemente dappertutto il controllo nelle mani degli intendenti del principe; poi la regìa aveva sostituito l'appalto delle tasse indirette e s'era finito col farne versare il prodotto nelle casse del fisco [8]. In tesi generale il tesoro dell'imperatore ebbe sempre la tendenza a trasformarsi in tesoro principale.

[1]) Quanto a Tiberio, lo vediamo portar via all'*Aerarium* la confisca di Seiano; Tacit., *Annal.*, 6, 2, 17 e 6, 19; 4, 20; Dio, 57, 10, 5; 55, 32; Tacit., *Histor.*, I, 90; Spartian., *Hadr.*, 7. Vulcatius Gallicanus, *vita Avid. Cass.*; Philo, *adversus Flaccum*, p. 986; V. Walter, n. 332, nota 112; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 12, 13, 46, e 49, nota 1: Marquardt. *R. Staatsverwalt*, II. p. 287, 286; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II. p. 538, 539.

[2]) Frontinus, *de aquis*, 118: *quem reditum proximis temporibus in Domitiani loculos conversum. justitia divi Nervae populo restituit*; Mommsen. *R. Staats.*, 2.ª ed., II, 2, p. 973.

[3]) Vedi la definizione dei pubblicani di Ulpiano, *Dig.*, 39, 4. 1, § 1. dove non si parla di pagare il *vectigal* al fisco (Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 20. nota 1).

[4]) Maffei, *M. Ver.*. 319, 5; Borghini, p. 136; C. I. L., III, 249, 4826 e VI, 772; Orelli, 3335; Hirschfeld. *Untersuch.*, p. 20, nota 1 e p. 70, 71, nota 1.

[5]) Plin., *Nat. histor.*, 6, 84: *Claudii principatu. Annii Plocami, qui maris Rubri vectigal a fisco redemerat, libertus...*

[6]) Tacit., *Histor.*, I, 65; Roth. *De re municipali*, p. 32; vedi il nostro articolo *Bona templorum* nel Dizionario d'antichità di Daremberg e Saglio, e Marquardt, *R. Staatsverwalt*; 2.ª ed., II, p. 79 e s.; 82, 83 e s.; 102, nota 1

[7]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 294.

[8]) Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ed., II, p. 104, 312 e s.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 21. 23.

Fino al regno di Claudio pare che il principe se ne riserbasse l'alta direzione personale, e non si trovano ancora nei testi e nelle iscrizioni traccie di una cassa del fisco in Roma, distinta da quella del palazzo. Ma un'amministrazione centrale appariva con un intendente, *a rationibus* sotto la direzione del famoso Pallas, amministratore assai abile se non scrupoloso [1]. Il triumvirato degli affrancati ebbe almeno il merito d'attuare, sotto il regno d'un principe debole e credulo, le più gravi riforme amministrative.

Gli storici moderni hanno molto bene constatato che la lotta tra il potere del Senato e quello del principe si spiegò specialmente nel dominio finanziario con l'antagonismo tra l' *Aerarium* e il *Fiscus* e con le conquiste e la vittoria definitiva [I, **203**] del principe e del suo tesoro. L' *Aerarium* non appariva più, alla fine del III secolo, che ridotto alle proporzioni della cassa della città, sotto l'influenza dei suoi prefetti e del Senato, ridotto presso a poco un consiglio municipale di Roma [2].

Il principato nel suo inizio rispetta ancora scrupolosamente le massime tradizionali della Repubblica sui poteri finanziari del Senato. Solo a questo gran corpo appartiene il diritto di determinare il quadro delle spese del tesoro [3] e di regolarne l'impiego fissando per cinque anni il bilancio dei servizi e dei lavori pubblici, salvo a lasciare da parte quelli, le cui spese erano sopportate da antiche fondazioni immobiliari, quali i templi, etc. Il montare e la natura degli altri esiti, come il mantenimento degli edifizi, degli apparitori e degli schiavi pubblici, restavano fissati da antiche leggi, costumi o regolamenti ai quali si riportava il Senato. Ma veniva affidato, come un tempo, ai censori e in loro mancanza ai consoli un credito che comprendeva tutto o parte del prodotto annuale delle rendite del demanio o delle tasse indirette (*vectigalia*), per adibirlo ai lavori pubblici, dopo aver dato in appalto, col controllo del Senato, a degli imprenditori, la prestazione delle forniture necessarie nei servigi pubblici, mediante un prezzo fissato con pubblici incanti e sottoscritto dall'imprenditore (*redemptor ab aerario*). Ma l'istituzione dei curatori imperiali per gli edifizi [I, **204**], le strade e i lavori pubblici apportò ben presto la trasformazione di questo sistema.

Dopo la creazione delle provincie del Senato, la loro amministrazione restò affidata a proconsoli d'ordine senatorio, ai quali l'imperatore

[1] Sveton., *Claud.*, 20; *Vitellius*, 2; Tacit., *Annal.*, 12, 53; 13, 2 e 23; Hirschfeld, *Untersuchungen*, 4, 30, 31, 286, 289; Friedländer, *Sittengeschichte*, I, 4.ª ed., p. 85, 92, 93, 95, 97, 101, 107.

[2] Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 745; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 22, 23, 71.

[3] Sul bilancio generale delle spese dell' *Aerarium*, V. Willems: *Dritto pubblico romano*, 5.ª ed., p. 488 e 493 e sg.; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ed., I, 557, 558; II, 79 e s.; 101, 105, 106; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 284, 289, 292; II, 2, p. 894, 961 e s.; Madvig, II, 577, e s.

impose un trattamento come ai legati pro-praetore delle provincie imperiali [1].

Indipendentemente dal bilancio normale delle spese, il senato si vedeva spesso chiamato a votare dei *crediti supplementari*, *decernere pecuniam*, per servizi non completamente provvisti, o dei nuovi crediti per sopperire a bisogni straordinari e imprevisti.

I consoli o il principe gli chiedevano che accordasse i fondi, sia per pensioni a senatori poveri, sia per ispese funerarie o di statue accordate a grandi cittadini, sia per concessioni di somme a titolo di soccorso alle città o alle provincie colpite da calamità pubbliche, come incendi, inondazioni, epidemie, terremoti [2]. Qualche volta l'imperatore si vide costretto a richiedere al Senato l'apertura d'un credito per sovvenzione a profitto della cassa del fisco, come fece Marco Aurelio in occasione della guerra di Germania [3]. Tutti gl'interpreti ammettono il principio, confermato da numerosi esempi [4]. Nel controllo legislativo del Senato sulle spese dell'*aerarium*, Tiberio, fedele allo spirito del principato d'Augusto, consultava foss'anche per le generali il Senato sulle imposte sui monopolii [I, **205**], sulle costruzioni e le riparazioni degli edifizi, e, quel ch'è più, sugli affari esteri e sulle spese dell'esercito [5], il che era meno abile da parte sua. Tuttavia il Mommsen crede che, a partire dalla riorganizzazione dell'amministrazione dell'*Aerarium* compiuta da Nerone, il voto del Senato non fu più che una semplice formalità [6], che peraltro sussistette fino al II secolo, e i buoni imperatori non si credettero autorizzati a fare a meno d'un voto di credito, prima di dare al prefetto un ordine di pagamento. Il Senato aveva osato rifiutare a Nerone di votare l'abolizione dei diritti di dogana e di pedaggio (*vectigalia populi romani*), in generale, ma concesse l'abbandono di certe tasse e la riforma amministrativa del servizio dei pubblicani e del contenzioso delle imposte indirette, operate per editto del principe; fu votato anche a Nerone un credito annuale di dieci milioni di sesterzi (L. 2.718.750) a titolo di sovvenzione

---

[1]) Trebellius Pollio, *vita divi Claudii*, 14, 15; Dio. Cass., 78, 22; Tacit., *Agricola*, 42; V. J. Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ed., I, p. 416, 557; II, 101 e s.

[2]) Tacit., *Annal.*, 4, 15: *ita, quanquam novo homini (Lucilio Longo) censorium funus, effigiem apud forum Augusti, publica pecunia patres decrevere*; Tacit., *Annal.*, 2, 37, 38; Sveton., *Claud.*, 25.

[3]) Dio. Cass., 71, 33.

[4]) Sveton., *Tiber.*, 30; *Claud.*, 25; Tacit., *Annal.*, 2, 37, 38; 13, 49, 50, 51; Vulcatius Gallicanus, *Vita Avidi Cassii*, 7; Marquardt, *R. Staatsverwalt*, 2.ª ed., II, p. 303, nota 5; Mommsen, II, p. 966, note 2 e 3 e 1031, nota 2.

[5]) Sveton., *Tiber.*, 30 e 71; ad., p. C. *Referretur de vectigalibus et monopoliis, de extruendis, reficiendisve operibus*.

[6]) *R. Staatsrecht*, 1.ª ed., II, p. 941; ma nella 2.ª ed. (II, 2, p. 972), si avvicina al sistema dell'Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 11, che è infatti preferibile.

per la cassa del fisco [1]). Al contrario, il Senato offrì invano a Marco Aurelio la confisca dei beni del pretendente Avidius Cassius colpito da proscrizione; essi furono riserbati all' *Aerarium* [2]).

Se il principe non poteva, in questa qualità disporre del tesoro del popolo, aveva, in virtù del suo potere tribunizio a perpetuità, non solo l' iniziativa dei senato-consulti e delle leggi, ma ancora un diritto di controllo sull' impiego delle pubbliche risorse; egli poteva paralizzare col suo voto o con quello d' un tribuno [I, **206**] ogni decisione pericolosa del senato, al quale d' altronde egli era padrone di accordare o di rifiutare una sovvenzione da parte del fisco. In un' epoca di pericolo esterno e di crisi finanziaria, Nerone si contentò di biasimare le spese esagerate dei suoi predecessori e di sottoporre il controllo delle entrate indirette, date in appalto (*vectigalia pubblica*), a una commissione di tre senatori consolari bene scelti, ma di cui Tacito non precisa i poteri [3]).

Si trattava, non v' ha dubbio, d' assegnare una tariffa meno elevata pei contribuenti, e d' esigere dagli aggiudicatari degli appalti un prezzo superiore. Nerone proclamò inoltre, con un editto, ch' egli accordava sul fisco un soccorso annuale di 60 milioni di sesterzi alla Repubblica, cioè al tesoro del popolo [4]).

A volte i capi dell' *Aerarium* segnalavano al Senato, come sotto Vespasiano, il pericolo dei crediti straordinari, e chiedevano una riduzione del bilancio delle spese [5]). Il capo del partito liberale, Helvidius Priscus, propose di prendere immediati provvedimenti; ma il tribuno Volcatius Tertullinus interpose il suo *veto*, perchè non conveniva di statuire in assenza del principe e lasciò cadere anche un'altra proposta di Priscus che domandava alla maggioranza di votare, secondo le tradizioni, la restaurazione del Campidoglio incendiato, salvo a sollecitare una sovvenzione del principe [6]) [I, **207**].

Per tal modo l' alta *facoltà del fissare* le spese passava all' imperatore più in fatto che in diritto. La sua influenza sul Senato non fece che accrescersi in conseguenza del suo potere indiretto sull' *Aerarium*. Inoltre tiranni come Caligola, Domiziano o Commodo, in questa come in ogni

---

[1]) Tacit., *Annal.*, 13, 50, 51; Euseb., *Chron. canon.*, II, p. 157, Schoene: *Nerone in expensas centies centena millia decreto senatus annua subministravit.*

[2]) Vulcatius Gallic., *Vita Avidii Cassii*, 7.

[3]) Tacit., *Annal.*, 15, 18; *Tres dein consulares, L. Pisonem, Ducennium Geminum Pompeium Paulinum vectigalibus publicis praeposuit, cum insectatione priorum principum « qui gravitate sumptum justos reditus anteissent; se annuum sexcenties sestertium reipublicae largiri ».*

[4]) *Id., ibid., in fine.*

[5]) Tacit., *Histor.*, 4, 9.

[6]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 11, nota 1. La preponderanza di fatto dell' imperatore paralizzava i diritti del Senato in materia finanziaria; vedi anche Marquardt, 2.ª ed., *R. Staatsverwalt.*, II, p. 104, e 105, 303.

altra materia, calpestavano, in grazia del terrore delle esecuzioni militari dei centurioni, dei pretoriani o dei barbari della guardia *germanica*, tutte le barriere costituzionali e gravavano di loro arbitrio il tesoro del popolo di spese che essi gl' imponevano e ordinavano ai prefetti di pagare senza neppur consultare il Senato. Nel III secolo i precedenti autorizzarono l' imperatore a disporre dell' *Aerarium* come di tutte le pubbliche casse.

Da allora in poi può dirsi ch' egli regoli da solo il bilancio delle spese [1]. Parimenti si dispensò dal richiedere il consenso del senato (richiesto ancora da Tiberio), per accordare delle riduzioni d' imposte o delle dilazioni di termini scaduti all' *Aerarium Saturni* [2].

Per quel che concerne il *tesoro militare* il diritto di regolare le pensioni dell' esercito e di disporre della cassa, pare non sia stato contestato al principe, capo supremo della flotta e delle legioni [3].

Il fisco avea preso a suo carico, fin dall' origine, tutte le altre spese dell' esercito di terra e di mare [4], quelle delle provincie patrimoniali come l' Egytto e più tardi il Noricum, [I, 208] e degli stati annessi o *provinciae procuratoriae*, oltre le spese della corte del principe e dei suoi commensali e degli affrancati o schiavi sempre più numerosi. Fu lo stesso più tardi delle provincie imperiali e tributarie. Il servizio della posta ufficiale (*Cursus publicus*) in principio messo a carico delle località passò nel secondo secolo al fisco [5].

Onde il principe regolava le totalità del bilancio delle spese della guerra e della marina e gran parte dell' amministrazione provinciale, specialmente la paga dei governatori (*legati Caesaris pro praetore*), dei loro luogotenenti, assessori e impiegati, e quelli degli intendenti del fisco (*procuratores Caesaris*), sostituiti nelle provincie ai questori, e dei loro uffici [6]. L' imperatore teneva, così, mercè l' aiuto dei liberti del suo gabinetto e delle informazioni fornite dai suoi governatori e dai suoi inten-

[1]) V. Hirschfeld. *Untersuch.*, p. 12, 13. 22. 298; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 972 e s.

[2]) All' origine, il consenso del Senato pareva necessario per le dilazioni d' imposte; v. Tacit., *Annal.*, 2, 42, 43; 4, 13; 12, 58 e 63; Hirschfeld, *Untersuch.*, p. 12 e seg.

[3]) Sotto il rapporto dei diritti del principe, il tesoro militare pareva una succursale del fisco (V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 971.

[4]) V. Willems, *Diritto pubblico romano*, 5.ª ed., p. 495 e sg. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 971 e seg.; Hirschfeld. *Untersuch.*, I. p. 31, nota 5; Friedlaender, *Sittensgeschichte*, I. 100.

[5]) Willems. 5.ª ed., p. 488. e seg.; Mommsen, *R. Staatsrecht*. 2.ª ed. I. p, 987 a 989.

[6]) V. Stat., *Silv.*, 3, 3, citato da Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 961 e 962, nota 1.

denti uno stato del personale del governo militare o amministrativo [1], delle legioni, degli ausiliari e dei marinai e del materiale dell'amministrazione dell'esercito e della flotta. Vi si aggiungeva un quadro degli stipendi, soldi e pensioni attribuite al personale e delle spese di manutenzione, d'acquisto e di rinnovazione del materiale compreso nel demanio del fisco. Era dunque una specie di bilancio delle spese stabilito dall'imperatore; esso era accompagnato dal quadro all'incasso del fisco al principio [I, **209**] dell'anno, del prodotto annuale dell'appalto di *vectigalia*, in genere, e dell'ammontare dei tributi o *stipendii* e delle capitazioni delle provincie. L'insieme di questi documenti si estendeva d'altronde all'*Aerarium Saturni* a fine di comprendere la totalità delle risorse e delle spese dell'impero. Il tutto formava un quadro chiamato *Rationarium* o *Breviarium imperii* [2], esattamente tenuto e messo al corrente da Augusto e dai suoi più abili successori. Quanto è a rimpiangere che gli storici antichi non abbiano conservato qualche estratto di questi documenti così preziosi per la conoscenza dell'impero romano!

Ma il gusto del tempo preferiva ai dati positivi lo slancio oratorio delle arringhe prestate agli imperatori e ai generali. Augusto aveva stabilito l'uso di comunicare al Senato un estratto di questo stato generale delle risorse e delle spese dell'impero, come una specie di rendiconto morale e officiale della sua gestione, specialmente pel fisco e pel tesoro militare (*rationes imperii proponi solitas*). Questa regola, seguìta da Tiberio fino alla sua partenza da Roma e rinnovata da Gaio Caligula fin dal primo anno di suo regno [3] (il che indica a quel che pare una pubblicazione annua) fu interrotta col tempo. L'originale della statistica completa e particolareggiata dell'impero fu affidato da Augusto, nel momento in cui si credeva presso a morte, al suo collega nel Consolato, poi comunicato col suo testamento al Senato. Sventuratamente gli storici [I, **210**], tacendo sulla forma, sul tenore e i particolari di questa statistica, pare che abbiano temuto di rivelare i segreti dell'impero (*arcana imperii*), che cessava sempre più di essere rappresentativo. L'ultima traccia di pubblicità si trova forse nello stato delle requisizioni fatte, ad ogni stazione del suo itinerario,

[1]) Sul modello della contabilità repubblicana, questo stato del personale degli uffici doveva essere inserito negli archivi del governatore e nel *Commentarius principis*. V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., I, 288, nota 3, e II, p. 540, 961, nota 2.

[2]) Sveton., *August.*, 28, 101; *Caligula*, 16; Tacito, *Annal.*, I, 11; Dio Cass., 56, 33; 53, 30. Sulle *Rationes imperii* e sul *Breviarum*; v. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 984, note 1 a 4; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., p 206, 217; Willems, *Diritto pubblico romano*, 5.ª ed., p. 497 e s.; G. Humbert, art. *Breviarium* nel *Dizionario d'antichità* di Daremberg e Saglio.

[3]) Sveton., *Gaius Caligula*, 16: *Rationes imperii ab Augusto proponi solitas, sed a Tiberio intermissas publicavit*. Dione Cassio, 59, 9, sotto l'anno 38 di G. C.

da Traiano, che pubblicò al riguardo con un editto l'ammontare di quelle del suo predecessore immediato in una simile spedizione [1]).

Per tal modo l'equilibrio delle finanze non era garantito, nè dalle discussioni al Senato, nè dalla pubblicità stessa dei documenti finanziarî. I deficit nascevano e dalla prodigalità di certi principî in istato di demenza, e dall'accrescersi delle spese di guerra e d'amministrazione; le spese della corte del principe, assai modeste sotto Augusto o sotto Tiberio, crescono oltre misura sotto Caligola, Nerone, Vitellio, Domiziano, Commodo, Caracalla, Elagabalo, etc. Vediamo a varie riprese, durante il I secolo, delle commissioni di senatori nominati dall'imperatore per occuparsi specialmente d'una rifusione dei bilanci, a fine di ristabilirne l'equilibrio tanto spesso distrutto. Ma le cifre esatte ci mancano al pari dei fatti precisi, per valutare l'estensione del male nelle diverse epoche, e la natura o la portata dei mezzi impiegati per rimediarvi [2]).

Caligola in un anno dissipò [I, **211**] il suo patrimonio ereditario di 3000 milioni di sesterzî (L. 81.022.000) [3]). Vitellio aveva, in qualche mese dissipato 900 milioni di sesterzî (L. 24.465.250) risparmiati da Galba, e che Ottone non aveva avuto l'agio di dissipare [4]). Vespasiano, severo amministratore e finanziere, dichiarò, secondo Svetonio, l'esistenza d'un *deficit* di quaranta milioni di grandi sesterzii [5]), nel complesso dell'*aerarium* e del *fiscus*, sull'epoca in cui egli s'impossessò del governo. A mio avviso, egli intendeva parlare probabilmente della rendita annuale, che era di questa cifra al disotto delle spese necessarie alla salute dello Stato. Egli vi provvide con nuove tasse, con la vendita degli officî e con le confische. Il suo secondo figlio e successore, come troppo spesso accadde ai figli dei buoni imperatori, distrusse ancora l'equilibrio così penosamente ristabilito [6]). Il *pareggio* riapparve nel periodo felice di Traiano e degli Antonini, poi, dopo Commodo e Didio Giuliano, sotto Settimio Severo, per scomparire nel III secolo. L'impero era ruinato dai tiranni, dalle guerre civili, dalle invasioni, allorchè Diocleziano ristabilì l'ordine e riorganizzò il governo.

Non si può trattare del bilancio dello Stato senza dire una parola su

[1]) Plin., *Panegyr.*, 20: *Edicto subjecisti, quid in utrumque vestrum esset imperium.* Confronta l'itinerario di Cilicia, di Cappadocia (v. Henzen, *Inscr.*, n. 5, 299).

[2]) Vedi sui *deficit* del fisco, Mommsen; *Staatsverwalt.*, II, p. 101, 102, 104.

[3]) Sveton., *Caligula*, 37, dà 2,700 milioni, Dio. Cass. (59, 2), 2,300, o, secondo altre informazioni, 4,300 milioni di sesterzi.

[4]) Tac., *Histor.*, 2, 95: *Novies millies sestertium paucissimis mensibus intervertisse creditur;* Marquardt, *Staatsverwalt.*, II, pag. 104, 105, 2.ª ed.

[5]) Vi sono molti dubbî su questa cifra. Si tratta di grandi sesterzî? Io lo credo; ma si tratta d'un debito in capitale o d'un *deficit* annuale? Sveton., *Vespasian.*, 16; v. Mommsen, II, p. 969. Quest'ultima opinione è più probabile v. Dureau de la Malle, *Écon. pol. des Rom.*, II, p. 405.

[6]) Sveton., *Domitian.*, 12: *Exhaustus operum ac munerum impensis, stipendioque quod adjecerat.*

quello dei comuni. Quantunque l'immensa questione delle finanze municipali non formi oggetto diretto di questo studio, conviene forse accennare in pochi tratti le regole essenziali di questa materia.

L'organizzazione municipale delle città dell'impero [I, **212**], modellata in genere su quella di Roma repubblicana, può d'altra parte fornire dei dati utili all'intelligenza della contabilità pubblica imperiale.

Le città italiche, divenute romane, erano state regolate, come si sa, dalla celebre legge *Julia municipalis*, promulgata nel 709 di Roma o 45 avanti Gesù Cristo dal dittatore G. Cesare, e conosciuta sotto il nome di *Tavola d'Eraclea*. In provincia, le città si dividevano in due categorie: da una parte le città soggette o stipendiarie sono interamente sottoposte all'autorità del governatore, conservando tuttavia un'ombra d'amministrazione municipale; le altre, sotto i nomi diversi di colonie, municipî, città latine, libere o alleate, godono, al contrario, una specie d'autonomia o di franchigia municipale assai estesa. La loro costituzione varia, è vero, nei particolari, secondo il tenore *dell'atto* di fondazione (*lex municipalis*, *lex coloniae*), o del trattato (*foedus*), che univa un popolo allo Stato romano. Ma omai l'influenza o l'imitazione della legge Julia o l'interpretazione dei giureconsulti o del governo, riconducevano sempre più il regime di queste diverse città verso un tipo uniforme. Lungi dal distruggere le libertà locali [I, **213**], il principato costituzionale, più favorevole alle franchigie e agli interessi delle provincie del governo senatorio in decadenza, parve che in sulle prime si fosse assunto il còmpito di proteggere l'autonomia comunale. È riconosciuto oggidì unanimamente, leggendo i frammenti non solo della legge municipale della *Julia Genetiva*, colonia fondata a Urso, nel 44 avanti Gesù Cristo o 710 di Roma, da Cesare l'anno stesso della sua morte [1]), o studiando quelli delle leggi dei municipi latini di Malaca e di Salpensa, concesse dallo stesso Domiziano tra l'82 e l'84 di Gesù Cristo [2]).

Ma l'indipendenza va scemando col progredire della centralizzazione, dopo Traiano, Adriano e Settimio Severo, ed è scomparsa nel III secolo della nostra êra. Come funzionava essa nel periodo costituzionale del principato? Nelle città in generale, trovasi il quadro d'istituzioni analoghe fra loro: in principio un'assemblea di cittadini nomati *municipes* che erano chiamati a statuire nei comizî, divisi in sezioni, tribù o curie, sulla legisla-

[1]) Vedi sull'autonomia comunale, Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 1033 e seg.; Willems, *Diritto pubblico*, 5.ª ediz., p. 520 e seg. Vedi sulla legge di *Julia Genetiva*, il mio discorso su *Les Origines de la comptabilité chez les Romains*, p. 84, nota 5 e qui sopra, p. 84; Ch. Giraud, *Les bronzes d'Ossuna* (1874) e *Les nouveaux bronzes d'Ossuna* (1877).

[2]) Vedi sulle leggi di Malaca e di Salpensa gli autori citati nel medesimo discorso (p. 85 nota 6) e Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 1033 e seg.; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, 478, n. 3; Willems, p. 529.

zione locale, in altri tempi, ed ora più che altro sulla scelta dei magistrati superiori del municipio; in seguito, un senato o consiglio municipale (*senatus, ordo, curia municipalis*), composto in genere di cento membri e rinnovato ogni cinque anni dalla *lectio* del magistrato superiore locale (*duovir quinquennalis*), che faceva da censore, [I, **214**] e che faceva la scelta per rioccupare i posti vacanti nell'ordine, fra i magistrati anziani che uscivano di carica; infine dei magistrati incaricati dell'amministrazione e della giurisdizione locale, sotto i titoli vari di *duoviri, dictactor, aediles*, etc., compresovi ordinariamente un *quaestor*, o tesoriere della cassa pubblica (*arca publica civitatis*).

Indipendentemente dai beni adibiti a un servizio pubblico come le basiliche, il foro, i templi, etc., si distingue di già nel patrimonio comunale [1]), da una parte la proprietà privata formata di case, di terre arabili, di pascoli, lande, stagni, foreste, cave o miniere, suscettibili di essere affittati; e d'altra parte i capitali e le rendite comunali. I capitali provenivano sia da economie sulle rendite sia da fidecommessi e più tardi anche da istituzioni o lasciti e da liberalità tra vivi a favore della città. Le rendite erano fornite sia dal collocamento delle *pecuniae publicae*, sia dal prezzo di affitto dei beni comunali, o dal prodotto dell'aggiudicazione agli incanti a dei pubblicani delle tasse locali (*vectigalia populi*), dazi, pedaggi, concessioni d'acqua o di diritti di occupazione, ammende, etc.

Il Consiglio o Senato locale deliberava su tutte le questioni relative alla fortuna municipale [2]), con deliberazione presa alla maggioranza di numero dei membri presenti, fissata dagli statuti della città [3]). Niun acquisto di beni [I, **215**] poteva essere realizzato se non in virtù d'una decisione della curia che firmava il bilancio delle entrate e stabiliva le condizioni del contratto d'appalto delle aggiudicazioni e dei *vectigalia populi*. Solo le nuove tasse locali furono, a quel che pare, fin dal principio subordinate all'autorizzazione del governo dell'imperatore. La legge *Julia Genetiva* (capitolo 82) proibiva non solo d'alienare i beni comunali, ma di affittarli per più di 5 anni; altrove l'affitto portava una lunga durata [4]). La curia aveva il di-

[1]) Può consultarsi sul patrimonio comunale Willems, *Diritto pubblico romano*, 5.ª ediz., p. 505 e seg.; Marquardt, *R. Staatsverw.*, I, p. 482, 500, II, 2.ª ediz., pag. 98, 99; Houdoy, *le Droit Municipal*, Parigi 1876, p. 403, 406; Kuhn, *Staedt.*, *Verf.*, I, p. 63, 65. 235, nota 1; Mommsen, *R. Staatsrecht*. II, 2, p. 1093 e s. Jullian prova che le finanze municipali furono rialzate sotto gli Antonini, v. *Les transformations politiques de l'Italie*, p. 97 e s., Parigi 1883.

[2]) V. *Lex Julia Genetiva*, c. 96. Vedi sull'*Ordo* o curia municipale, Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, p. 501; Kuhn, *Staedt. Verfass.*, I, 235; Willems, 5.ª ed., p. 535 e s.

[3]) V. *Lex Malacitana*, c. 57, 61, 62, 64, 67, 68; Dig. 3, 4, 3 e 4; 50, 9, 3; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 412; Marquardt, opera citata I. p. 510.

[4]) *Lex Julia Genetiva*, ch. 82. Confronta Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, p. 482, 483, nota 1; Mommsen, *im Ephemer.*, III, 104, 105; Siculus Flaccus, p. 162; Dig. 39, 4, 11, § 1; 50, 3, § 1; 6, 7, 1, 23; Gaius, III, 145.

ritto d'imporre prestazione o *corvées* per lavori municipali [1]) e d'autorizzare l'espropriazione delle terre necessaria alle condotte d'acqua, etc.

Quanto al bilancio delle spese comunali, era egualmente regolato dal Consiglio, sulla proposta dei magistrati superiori, che presiedevano di dritto, ordinariamente dei *duoviri*. Era del pari la curia che doveva votare tutti i crediti supplementari, o straordinari per le spese impreviste. I *duoviri* potevano anche venir richiesti di consultare il senato locale su ogni questione che concerneva la fortuna comunale [2]), segnatamente sulle sovvenzioni da accordarsi ai magistrati pei giuochi pubblici, per le statue o funerali da decretare a personaggi considerevoli. Inoltre, come si vedrà più avanti, il Consiglio aveva la missione di ricevere o d'epurare i conti amministrativi dei magistrati | I, **216** | o curatori speciali, e il conto in denari del questore o di chiunque avesse maneggiato i fondi comunali.

Questa libertà municipale venne scemando coi progressi della monarchia imperiale e della centralizzazione [3]).

Il disordine delle finanze, in alcune città, dette, sotto Traiano e poi sotto Adriano, occasione al principe, in virtù del suo potere proconsolare, d'istituire, col nome di *curatores reipublicae* e di *correctores civitatis*, commissari imperiali incaricati di controllare le finanze municipali e di rivedere i bilanci locali. Più tardi questi curatori si generalizzarono e divennero magistrati permanenti; inoltre, i casi in cui era richiesta l'autorizzazione del governo si moltiplicarono, e nello stesso tempo gli oneri imposti alle città s'accrebbero. Molti imperatori s'impossessarono anche di tutto o parte dei capitali o dei beni dei municipi [4]). Venne imposto ai decurioni gratuitamente un gran numero di funzioni pubbliche, nell'interesse dello Stato con una ben grave responsabilità [5]). I comizî cessarono

[1]) *Lex Julia Genetiva*, ch. 98.

[2]) Vedi sulla competenza del Senato locale, Marquardt, I, 509, nota 5; Kuhn, I, p. 25; Mommsen, *Stadtrechte*. p. 412, e s. *Lex Julia Genetiva*, ch. 96; Charles Giraud, *les bronzes d' Ossuna*, p. 19 e s.

[3]) Vedi sulla libertà municipale sotto l'impero, Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, (I, p. 71, 463, 418 sg., 475, 487 e principalmente 510, e II, 2.ª ed., p. 99 a 102). Mommsen (*R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 1025, 1033) e sulla sua decadenza a partire da Traiano, e dalla creazione dei *Curatores rei publicae*. Marquardt, *ibid.*, I, p. 487 e s. Mommsen, II, 2, p. 1033 e s. Willems, *Dritto pubblico romano*, 5.ª ed., p. 552 e s.; Kuhn, *R. Staedt. Verfass.*, 1, p. 37, 241 e s.; Walter, n. 395 e s.; Henzen, *sui Curatori della città* in *Annali*, 1851, p. 5, 35; Houdoy, *Diritto municip.*, p. 236 e s.; Jullian, *les Transformations politiques de l' Italie*, p. 91, 113 e s.

[4]) Vedi sulla spoliazione dei beni comunali, Tacit., *Histor.*, I, 65; Amm. Marcell., 25, 4; Roth, *De Re municipali*, p. 36; Walter, n. 397; Willems, *Diritto pubblico Rom.*, 4.ª ed., p. 600. 5.ª ed., p. 604; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, p. 511; II, 2.ª ed., p. 105, nota 3.

[5]) Sulla Curia, v. Walter, *Gesch.*, I, 396, 398, 399; Kuhn, *Staedt. Verfass.*, I, p. 227 e s. 244; Guizot, *Essai sur l' Histoire de France*, I, p. 16, 2.ª ed. (1883); Acca-

dall'eleggere i magistrati, che furono creati dal Senato, poi dal governatore, ben presto la curia divenne obbligatoria per una certa classe di cittadini, prima di trasformarsi in funzione ereditaria. Infine la libertà comunale disparve col principato costituzionale [1]).

II.

§ 1. Preliminari sul linguaggio della contabilità [I, 217].

Nella prima parte di questo secondo libro sulle finanze e la contabilità dell'impero romano, io ho cercato di determinare le risorse e gli oneri delle diverse casse pubbliche e di spiegare in qual modo s'esercitava verso di loro il controllo legislativo, cioè il diritto di fissare l'ammontare degl'introiti e delle spese; è mestieri adesso di ricercare, in questa seconda parte, a chi incombeva l' amministrazione dei diversi tesori, e principalmente d'indicare che era divenuto il gran principio della contabilità, così bene stabilito sotto la Repubblica, vale a dire la separazione profonda tra coloro che ordinavano le spese e i contabili incaricati del maneggio dei pubblici danari, cioè delle entrate e delle spese.

Ma, per meglio far comprendere le applicazioni di questo principio, è d'uopo d'abbozzare prima un lavoro preliminare, troppo trascurato finora, il ricostruire, cioè, la nomenclatura, il valore dei principali termini tecnici impiegati, per specificare [I, 218] le diverse operazioni di contabilità, che la forza delle cose aveva tratto i Romani, popolo essenzialmente contabile, a distinguere nella loro lingua così ammirevolmente precisa. Quest'uso si spiega anche per gli antichi costumi e l'economia domestica del padre di famiglia romano, che dovette chiedere in prestito, ai commercianti della Magna Grecia o dell'Etruria, l'abitudine costante dei registri tanto conosciuti dai giureconsulti romani. Rimando pei particolari all'eccellente opera del rimpianto Ortolan [2]).

V'era dapprima la brutta copia, *adversaria*, contenente tutti gl'introiti e gli esiti e gli atti giuridici e economici del mese: questi dovevano esser poi riportati sul registro regolare, chiamato *tabulae* o *codex accepti et depensi*. Il padre di famiglia iscriveva, col consenso della parte che ver-

---

rias, *Precis de droit romain*, 3.ª ed., I, p. 263 e s.; Ruediger, *de curialibus*, p. 12; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, p. 510 e s.; Huschke, *Ueber den census der früh. Kaiserzeit*, p. 136; Willems, *Diritto pubblico*, 5.ª ed., p. 535 e s.; Houdoy, *Diritto municipale*, p. 203, 296; Otto Karlowa, *R. Rechtsgesch.*, 1885, I, p, 585.

[1]) V. Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 37, I, 33; Walter, *Gesch.*, n. 300 a 306, 315 a 319, 131 a 396; Marquardt, *op. cit.*, I, p. 71, 102, 510, 520, 523; Kuhn, *op. cit.*, p. 227, 244, 256; Willems, *Diritto pubblico rom.*, p. 547, 595 e s.; Houdoy, *Diritto municipale*, I, 580 e seg.

[2]) *Explicat. Hist. des Instituts*, n. 1416 e seg.

sava, a credito di questa e a suo proprio debito, tutto quello che essa aveva versato, *acceptum ferre*, e al suo attivo, *expensum ferre*, tutto quello ch'egli aveva pagato ad essa, che dal canto suo constatava la stessa operazione in senso inverso. Di qui le espressioni *scribere nomen*, o *nomen facere*. Queste scritture, che si controllavano scambievolmente, divennero un modo di contrarre una obbligazione *litteris*, indipendentemente dai semplici scritti probatori, *cautiones* etc.; che constatavano dei prestiti o altri atti, *nomina arcaria*, e degli scritti d'origine [I, **219**] greca chiamati *chirographa* o *syngrapha*, che avevano un valore obbligatorio per sè stessi, presso gli stranieri (*peregrini*).

I banchieri, *argentarii* o *nummularii* [1]) tanto numerosi in Roma, e i commercianti facevano grande uso di questi registri, anche dopo la loro sparizione presso i privati verso il III secolo della nostra êra.

Io sono propenso a pensare, col Marquardt [2]), che presso i banchieri era tenuta in una maniera costante una terza specie di registri, chiamata libro di conti, *rationes, liber rationum*, probabilmente redatto per ordine alfabetico ove ciascuno dei clienti dell'*Argentarius*, aveva il suo capitolo o il suo conto corrente; una delle pagine conteneva l'attivo del cliente, tutto ciò che egli aveva versato al banchiere, e la pagina corrispondente il suo passivo o debito, cioè tutto quello che egli aveva ricevuto, *expensum referre*. Il *liber* o *codex rationum* è ancora menzionato nei frammenti del Digesto [3]) e Plinio il giovane fa allusione alla tenuta di questi conti dicendo della fortuna [4]) *huic omnia expensa, huic omnia feruntur accepta, et in tota ratione mortalium, sola utramque paginam facit.*

Le parti chiudevano i loro conti, in alcune epoche convenute fra loro, perchè il banchiere era tenuto a render conto (*rationes reddere*) e di produrre all'occorrenza innanzi al pretore l'estratto del conto particolare del suo cliente (*rationem edere*) [5]). Inoltre, [I, **220**] la fedeltà dei banchieri era messa sotto la sorveglianza del prefetto della città [6]), e nelle provincie, dei governatori [7]).

Quando il bilancio del conto era a vantaggio del cliente, dopo il calcolo ch'era chiamato *pariatio*, il banchiere era debitore del residuo, *reliquum*, che egli doveva pagare (*reddere* o *solvere*), a meno che non fosse autorizzato a detenerlo ancora. Qualche volta il cittadino romano pagava i suoi creditori con danari della sua cassa (*domo*, *ex arca sua* o *de domo*

[1]) Vedi Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, 2.ª ediz., II, p. 63 e seg.; Ortolan, *op. cit.*, (n. 1428).

[2]) Marquardt, *op. cit.*, p. 67.

[3]) Dig. 26, 7, 46, § 5, *de administr.*, e 2, 13, 10, § 2, *de edendo.*

[4]) *Hist.*, n. 2, 7, 23.

[5]) Dig. 2, 13 § 4; 2, 13, 10; 2, 14, 47, 1, *de pactis.*

[6]) Dig. 1, 12, 1, § 9 e fr. 2, *de officio praef. urbi.*

[7]) Sveton., *Galba*, n. 9.

numeratio)[1]), tenuta ordinariamente da uno schiavo cassiere, *arcarius;* ma più spesso il padre di famiglia ricco aveva il conto corrente con un banchiere, presso il quale aveva depositata una somma, o che era già suo debitore, a causa d'una vendita di mobili, di derrate o anche d'immobili, di cui l'aveva incaricato, mediante interessi nei due casi. Questo cliente esigeva il regolamento del conto, od anche si contentava dell'apertura d'un credito fino alla debita concorrenza; poi egli rilasciava ai suoi proprî creditori un mandato scritto e rivestito del suo suggello, *tabulas annulo obsignatas*[2]), una specie di *chéque* su questo banchiere. Un tal modo di pagamento si chiamava pagare *de mensae scriptura*[3]) o *solvere a trapezita*[4]).

Ora non v'ha dubbio che le scritture e le denominazioni usate in materia finanziaria per la contabilità, fossero adoperate [I, **221**] dai magistrati e dai contabili romani. Il console o più tardi il censore, o in una città, il duumviro, era un magistrato, al quale il Senato doveva avere aperto, in virtù del suo controllo legislativo un credito; questo magistrato aveva diritto di ordinare le spese, di liquidarle e di rilasciare ordinanze, cioè rilasciare un mandato di pagamento sul cassiere, questore o *arcarius*, contabile in danaro. Costui verificava il mandato e i relativi documenti, e rilasciava la somma dovuta, mediante quietanza in buona forma (*apocha* o *securitas*) a lui rimessa dalla parte prenditrice o creditrice dello Stato. Tutte le operazioni erano riportate sui registri regolarmente tenuti e si trovavano designate coi termini tecnici, di cui noi riferiremo i principali, accuratamente raccolti nei testi.

Il dotto Mommsen in questa, come in tante altre materie, ha gettata la base d'una nomenclatura esatta che sarebbe il caso di completare e di sviluppare. Egli constata, infatti, in una nota preziosa del suo trattato di diritto pubblico[5]) che Tito Livio[6]) ci fornisce un compendio esatto del cammino delle operazioni per cui il censore romano provvedeva ai servizî e sopratutto ai lavori pubblici (*ultro tributa*), per mezzo di contratti, *locatio operarum*. Tito Livio ricorda che il Senato attribuiva a volte ai censori, a titolo di credito aperto sulla cassa dei questori, la metà delle [I, **222**] entrate indirette dell'annata per essere impiegate nei lavori pubblici[7]): Varrone interpreta la parola *attributum* per *pecunia adsignata*. Qui è il Senato che attribuisce per rapporto al questore, il danaro è at-

---

[1]) Marquardt, *op. cit.*, 2.ª ediz., p. 69.

[2]) Plauto, *Curc.*, II, 3, 65.

[3]) Donat., *Ad Terent. Adelph.*, II, 4, 13; v., 5, 29.

[4]) Plauto, *Curc.*, v., 2, 20; *Capt.*, II, 3, 89.

[5]) *R. Staatsrecht*, t. II, pag, 441, nota 2, 2.ª ed.

[6]) *Histor.*, 44, 16, 7.

[7]) *Ad opera publica facienda cum eis dimidium ex vectigalibus ejus anni attributum a quaestoribus esset.*

tribuito per rapporto al debitore [1]). Tutte queste denominazioni erano prese a prestito dalla tenuta dei libri dei Romani; i censori erano per questa attribuzione costituiti creditori dell'*Aerarium*, e questo debito era portato a loro credito sul libro del questore.

Cerchiamo di completare un po' questa nomenclatura. Risulta da più testi che il voto del Senato per un credito si diceva in genere *pecuniam decernere* o *sestertios* [2]) o *decernere vectigal annuum* [3]). Ma la parola *decernere*, che corrisponde a *decretum* quando si tratta d'un corpo deliberante [4]), poteva adoperarsi anche per indicare la decisione d'un magistrato, e in seguito quella d'un ordinatore che prescrive un pagamento. Infatti un testo poco notato del giureconsulto Ulpiano, parlando delle diverse specie di gestioni, pone in contrapposto molto nettamente la gestione d'un amministratore o ordinatore da quella d'un contabile di danaro [5]) in questi termini: *Gestum autem in republica accipere debemus, pecuniam publicam tractare, sive erogandam decenere*. Per tal modo il magistrato può ordinare una spesa, *pecuniam erogandam decernere:* il questore o contabile maneggia [I, **223**] il pubblico danaro, *pecuniam publicam tractare.* Tacito [6]) dice anche *tum a praetoribus tractabatur aerarium.*

L'emettere un ordine di pagamento si dice *constituere* o *jubere solvi* [7]). Se in materia contenziosa e finanziaria, il *Curator reipublicae* pronunziava una sentenza che condannava un debitore della città a pagargli una indennità, si esprimeva così, *indemnitatem reipublicae praestari jussit* [8]). Il questore o cassiere dell'*aerarium*, o il prefetto o il pretore, secondo i casi, che aveva assistito ai mercati dei contratti pubblici stipulati dal console o dal censore [9]), s'assicurava preventivamente della verifica dei lavori (*probatio*) [10]); egli pagava poi, su mandato dell'ordinatore, contro quietanza (*apocha*), e l'imputava allorchè si rendeva il conto, *imputare apochas* o *acceptum referre* [11]).

Colui che ordinava i pagamenti in Roma o in una città doveva render

---

[1]) V. Liv., I, 43, 9: *Quibus equos alerent viduae attributae, quae bona millia aeris in annos singulos penderent*. V. Legge *Julia municipalis*, linea 42, 49 e seg: cfr. T. Mommsen, *R. Staatsrecht*, p. 427, nota 3; *Lex Julia Genetiva*, c. LXIX; Varrone, *Ling. lat.*, 5, 182.

[2]) Cicer., *in Verrem*, 39; Liv., XXXIX, 5.

[3]) Tito Livio, 40, 46, 16; 44, 16, 9.

[4]) V. Dig. 50, 9, 4 §§ 1 e 2, *de decretis ab ordine faciendis*.

[5]) Digesto, 50, 1, fr. 2, § 1, *ad municipalem*.

[6]) *Hist.*, 4, 9; O. Karlowa, *R. Rechtsg.*, I, p. 517.

[7]) Cicer., *Philipp.* 14, 14, 38; Dig. 50, 8, § 2 e 50, 8, 2, § 4 *de admin. rer.*

[8]) V. Cod. Justin., 7, 46, 2 *de sent.*

[9]) V. Frontin., *de aq.*, 100.

[10]) Frontin., *de aq.*, 96.

[11]) Cod. Theod., 12, 6. 26 e 28 *de susceptoribus:* vedi sui conti comunali, Willems, *Droit public*, 5.ª ed., p. 539 e *Lex Julia Genetiva*, c. 69 e 96.

conto al Senato della sua gestione, *rationes reddere*. Se egli aveva maneggiato danaro contrariamente alla regola, egli s'era reso colpevole del reato di *residuae pecuniae*, e, se v'era stato dolo del reato di concussione, *repetundae pecuniae,* come si vedrà parlando del controllo giudiziario [1]. Quanto al questore o cassiere di Roma o d'un municipio, egli rendeva conto al Senato o a una commissione di decurioni, annualmente dello stato della sua cassa e della sua gestione in riguardo alle entrate e ai pagamenti, *rationem arcae* [2], e, se v'era un residuo, egli n'era debitore, il che si diceva *ex administratione honoris* [I, **224**] *reliquari* [3] o *ex administratione reipublicae* [4]. Di colui che aveva imbrogliati o alterati i suoi conti era detto *evertisse rationem* [5]; rilasciare una quietanza si direbbe *apocham* o *securitatem emittere*; e *securitatem referre tabulariis* significava presentare le quietanze ai capi di contabilità per vistarle e registrarle [6]. Ma è mestieri terminare qui questo saggio di nomenclatura, di cui ritroveremo l'applicazione particolareggiata, parlando della contabilità sotto il Basso impero, secondo il codice Teodosiano; torniamo adesso all'amministrazione delle finanze.

§ 2. — Amministratori e contabili.

Il grande principio necessario a una buona gestione della fortuna pubblica, cioè la regola che fa due cose distinte dell'amministrazione e del maneggio dei pubblici danari, fu conservato da Augusto insieme alle altre tradizioni della repubblica. Andremo ad esaminare successivamente le prescrizioni relative agli amministratori e ordinatori, poi ai contabili, indicando le modificazioni apportate sotto l'impero a questa organizzazione razionale dei servizi finanziari.

A — Amministratori e ordinatori.

Il nuovo [I, **225**] regime non conosceva in principio che una sola cassa pubblica; esso esordì dunque seguendo il sistema antecedente I consoli o i censori nei limiti del bilancio delle entrate o dei crediti aperti dal Senato [7], davano gli ordini generali o compivano gli atti necessari alla

[1]) V. anche Digesto, 50, 8, 9, *de adm. rer. ad civit. pertinent.*

[2]) V. *Lex Malacitana,* 69; *Julia Genetiva,* 96.

[3]) Dig. 50, 1, 24 *ad municipalem.*

[4]) Dig. 50, 4, 6, § 1 *de muneribus.*

[5]) V. Cod. Th. 12, 6, 1, *de susceptor.*

[6]) C. Th. 12, 6, 27, § 1 allo stesso titolo.

[7]) Sulla distinzione capitale tra l'apertura d'un credito e il rilascio d'un mandato di pagamento, vedi Tito Livio, I, 43, 9, e sopratutto 44, 16, 7; Varro, *de lingua latina*, 5, 181; *Lex Julia municipalis*, linee 42, 49 e seg. Sicchè il Senato apriva un

percezione delle rendite ed alla esazione delle imposte. I pretori o prefetti dell'*Aerarium* assistevano in genere alle aggiudicazioni, ma non era dato ad essi di stipulare gli affitti che nel solo caso in cui, come i questori, avessero ottenuto una delegazione speciale a questo riguardo.

Senonchè Mommsen [1]) congettura che le attribuzioni dei capi dell'*Aerarium* hanno potuto allargarsi sotto l'impero. Era veramente derogare ai veri principî della contabilità pubblica. Tuttavia la legge di Malaga, della fine del primo secolo, ammette per incidente questo potere presso i prefetti del Tesoro [2]). Questi magistrati agivano sotto l'alta direzione e il controllo del principe, investito dell'autorità proconsolare su tutto l'impero, e dell'*imperius majus*, col diritto d'intercessione e di *veto* tribunizio. Dopo la ripartizione delle provincie tra l'imperatore e il Senato, questo conservò il diritto di dirigere la gestione delle province senatorie dette *stipendiarie*, ma sempre sotto l'autorità proconsolare del principe.

I proconsoli o governatori di queste regioni pacifiche vi prescrivevano il recupero [I, **226**] delle contribuzioni e le facevano versare presso i loro questori o ricevitori generali; inoltre essi procedevano, in loro presenza, all'appalto delle rendite del demanio o delle tasse indirette. Più tardi, per l'accrescersi dei domini del fisco imperiale, degli intendenti (*procuratores Augusti*) appartenenti all'ordine equestre dovettero essere introdotti anche nelle provincie, ove finirono col rimpiazzare i questori nel III secolo.

Ma prima di quest'epoca è difficile determinare le attribuzioni degli agenti imperiali. Senza dubbio concordemente si riconosce loro il diritto di percepire per mezzo dei loro *arcarii* le rendite del fisco [3]); ma quanto alle risorse dovute all'*Aerarium* può dirsi, con un autore eminente [4]), il Mommsen, ch'essi avessero la missione d'effettuarne il ricupero? Io non lo credo. Prima di tutto, in quanto concerne la percezione delle rendite, si sarebbe venuto a togliere ai questori la loro missione speciale; non si deve sopratutto accordare agli intendenti nello stesso tempo l'ordine generale di ricupero, il che sarebbe contrario all'antico principio della separazione delle funzioni d'amministratore e di contabile. È certo d'altronde che, sotto la Repubblica, il proconsole era autorizzato ad esigere

---

credito ai censori per disporne ordinando lavori e approvando contratti, e ordinando al questore di pagare l'imprenditore alla ragione dei crediti aperti (Vedi Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 119, 678; II, p. 123, 126, 421, 427, nota 3, 441, nota 2 e 541, nota 2, 547, 580). La legge *Julia municipalis*, linee 46 e seg.: spiega come si pagavano gl'imprenditori per la manutenzione della via municipale.

[1]) Vedi Mommsen, *op. cit.*, II, 2, p. 542, nota 1, p. 947, 949; V. Dione Cassio, 6, 10; Orelli, 3276; Henzen, 6455.

[2]) Capitolo 64.

[3]) V. Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I, p, 145, nota 3.

[4]) T. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 1.ª ediz., II, p. 947, 949, 2.ª ediz., p. 965, 976; cfr. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 13 e seg.; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I, p. 414, nota 5.

il pagamento delle contribuzioni; egli doveva avere per questo scopo, come sotto il Basso impero, un *numerarius* o *tabularius*, o capo di contabilità nel suo *officium*, perchè lo aiutasse a ordinare le rendite e le spese necessarie all'amministrazione, e a rilasciare mandati sulla | I, **227** | cassa del questore. L'Asia soltanto presentava un regime tutto particolare in cui i poteri del *procurator* erano più ampi [1]) lo credo dunque che il proconsole, al quale il Mommsen non contesta la giurisdizione in materia di contenzioso delle imposte, in concorrenza coi *procuratores*, godesse del diritto di emettere editto con l'ordine di pagamento, in virtù dei voti del Senato e delle istruzioni dell'imperatore (*mandata*); ma io ammetto che questi intendenti ebbero presto il controllo sull'amministrazione dell'*Aerarium*, anche presso i proconsoli.

Nelle province imperiali o tributarie, ogni difficoltà di questo genere scompariva. Il nostro dotto collega Waddington crede che il luogotenente del principe non fosse punto tenuto di occuparsi delle finanze [2]); ciò è vero sul senso ch'egli restava estraneo al maneggio dei danari (*tractatio*); ma egli era amministratore e ordinava i mandati, e in questa qualità doveva pur dare ordini ai cassieri e ai *procuratores Caesaris*, tenere dei registri e operare un controllo.

In principio il governatore o luogotenente nominato direttamente dall'imperatore, possedeva, in virtù delle sue istruzioni, il potere attestato da Dione Cassio [3]), d'emanare editti pel ricupero delle rendite, di cui gl'intendenti di Cesare sollecitavano la riscossione partitamente, e di cui i cassieri, *arcarii*, percepivano l'ammontare, perchè essi *esercitavano* forse *in quelle provincie* | I, **228** | le funzioni di questore [4]) Per la stessa ragione essi assistevano all'aggiudicazione dei beni fiscali, e delle imposte appaltate alle società di pubblicani e avevano anche una parte importante nella sorveglianza dei lavori pubblici.

Soltanto Claudio, guidato senza dubbio dal genio fiscale di Pallas, ottenne dal Senato, nell'anno 53, pei suoi *procuratores*, la giurisdizione contenziosa in materia di contribuzioni, anche in concorso coi governatori. L'estensione del potere di questi procuratori dovette svilupparsi coi progressi dell'autorità imperiale, ed invadere sventuratamente l'amministrazione.

Le entrate dell'*Aerarium militare*, composte unicamente del ventesimo sulle eredità date in appalto fino al regno di Traiano e della centesima sulle vendite, indipendentemente dalle sovvenzioni del fisco, dovevano

---

[1]) Tacit., *Annal.*, 2, 47; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 13 e seg.; Marquardt, *R. Staatsverwaltug*, I, p. 181.

[2]) Waddington, *Fastes de la Province d'Asie*, p. 118.

[3]) Dio. Cass., 53, 15; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 965, nota 1.

[4]) Gaius, *Institut*, I. 6; *in provincias Caesaris omnino quaestores non mittuntur;* Mommsen, *op, cit.*, 2.a ediz., I, p. 119, 235, 256; Marquardt, I. p. 112, 114 note 1 e 2.

esser riscosse, in virtù delle istruzioni generali del principe, dall'autorità che aveva proceduto all'appalto di queste imposte [1]) In Roma erano probabilmente i prefetti di questa cassa, in provincia i governatori o i delegati dell'imperatore. Dopo Traiano, la *vigesima hereditatum* fu retta da procuratori particolari e pagata a casse speciali.

Ci resta ancora a parlare, prima di prendere a trattare l'importante questione dei contabili, delle autorità che ordinavano *le spese* pubbliche ed emettevano le ordinanze di pagamento. Notiamo [I, **229**] che a causa del suo titolo di proconsole, il principe doveva godere del potere regolamentare [2]) per l'esecuzione delle leggi e la riscossione delle imposte, e che a questo riguardo era tenuto a dare istruzioni, *mandata*, anche ai governatori delle provincie senatorie. Tuttavia anche sotto l'impero non fuvvi un ministero unico delle finanze. Senonchè la tendenza generale verso la centralizzazione doveva condurre fin là, a poco a poco. Questo potere non dipendeva in fondo se non come una conseguenza, dall'*imperium* o diritto supremo di comando [3]).

Nel primo periodo del principato, per le spese dipendenti dal bilancio senatorio, il diritto d'ordinare le spese e di emettere i mandati dovette continuare ad appartenere ai censori; in mancanza loro, il più spesso ai consoli, investiti, in loro assenza, della stessa missione. Ma tali magistrati esercitavano questa prerogativa nei limiti del bilancio quinquennale, o dei crediti speciali votati dal Senato. Gl'interpreti moderni non hanno sempre compreso che i questori o i prefetti dell'*Aerarium*, semplici contabili, non potevano, secondo gli antichi e savi principi del governo repubblicano, partecipare alla gestione degli amministratori [4]).

Questa funzionava sempre sotto il controllo del principe, investito dell'*imperium majus*, che gli subordinava tutti i magistrati. Spettava ai censori o consoli [I, **230**] o pretori, incaricati di provvedere ai servizi o ai lavori pubblici, di redigere il contratto d'appalto e d'aggiudicare le forniture e le imprese ai pubblici incanti e al ribasso, come aggiudicavano i *vectigalia* al maggiore offerente, in presenza dei questori [5]) o prefetti del Tesoro, a *redemtores* o *publicani*, il che si diceva fare degli appalti

[1]) Plin., *Epist.*, 7, 14; *Paneg.*, 37. 39; Mommsen, *op. cit.*, II, 2, p. 978, nota 1: 970, note 1 e 2; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 19, 20 e seg., e 63 nota 2.

[2]) V. Tacit., *Annal.*, 13, 50; C. I. L. VI. 1016 = 3347 Orelli; Mommsen. *op. cit.*, 2.ª ediz., II, 2, p. 975 e nota 4.

[3]) V. Mommsen, *op. cit.*, 2.ª ediz., I, p. 119.

[4]) *Nec obstat* Orelli, 1294, in cui il questore ha un mandato speciale per approvare un contratto. V. Mommsen, *op. cit.*, II, p. 542, nota 1.

[5]) Alcune imposte (*vectigalia*) erano ancora date in appalto come molte rendite dell'*Aerarium* al maggiore offerente, anche dopo Augusto: *Corpus Inscript. Lat.*, III. p. 1135, 1136; Plin., *Nat. Hist.*, 19, 3, 39; Tacit., *Annal.*, 13, 50, 51; Mommsen, *op. cit.*, 2.ª ediz., I, p. 353-422, nota 4; Marquardt. R. *Staatsverwaltung*. I. 250, 269; II. 299 e 313 e seg., 2.ª ediz., 1884.

(*ultro tributa locare*). Vediamo fin dopo la morte d'Augusto i censori o i loro supplenti, i consoli, presiedere a queste *locationes*. Più tardi pare che i prefetti dell' *Aerarium* approvino questi contratti o almeno assistano ad essi [1]).

I mandati di pagamento dovevano emanare dalle stesse autorità; senonchè dei curatori speciali furono a poco a poco sostituiti, segnatamente pei grandi servizî di Roma e del Tevere, ai magistrati senatori, e per la ispezione delle strade in Italia [2]). Ma un *procurator operum publicorum* vi ottenne la direzione dei lavori pubblici col diritto di spendere e di rilasciare ordinanze, previa verificazione, nella misura dei crediti a lui affidati [3]).

In provincia, i proconsoli delle *provinciae senatoriae* godevano evidentemente del loro diritto anteriore di prescrivere le spese d'amministrazione, di approvare i contratti, e di emettere i mandati sulla cassa dei questori. Si sa ch'essi fornivano con l'appoggio dei documenti giustificativi, e segnatamente pel mantenimento del personale, uno stato dei loro agenti e impiegati |I, **231**| salariati. Noi non dubitiamo che questi principî siano stati osservati quanto ai governatori delle provincie senatorie. perchè giustamente è stato notato che l'amministrazione fiscale seguiva le forme tracciate dall' esempio dell' *Aerarium*. Onde il luogotenente dell'imperatore o presidente ordinava le spese autorizzate dalle istruzioni permanenti (*mandata*), oppure per ordine speciale dell'imperatore al suo personale, di cui egli deferiva la lista al *Commentarius principis* pel controllo degli ufficî del fisco [4]).

[1]) Mommsen (*R. Staatsrecht*. 2.ª ediz., II, p. 542, nota 1 e p. 978): *Redemtor ab aerario*, Orelli, 3236; Henzen, 6455. Ma in principio i prefetti pare siano stati contabili e non facoltati ad emettere mandati di pagamento; perchè secondo il monumento d'Ancyra, tab. III, 34, essi ricevevano le sovvenzioni del principe per l' *Aerarium: quater pecunia mea juri Aerarium, ita ut H. S. milliens et quingenties ad eos qui praeerant aerario detulerim*. V. Marquardt, II. p. 294, nota 4; 2.ª ediz., p. 304, nota 3.

[2]) V. Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 102 e 2.ª ediz., p. 105 e seg.; principalmente Mommsen, *R. Staatsrecht*, pei *Curatores viarum* (II, 2, p. 1019 e seg.); per le sponde e il letto del Tevere (II, 954, 1001 e seg., 1008); per le acque (II, 991, 1000, 1007 e seg.); Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 5, 149 e seg., Jullian, *Les transformations politiques de l' Italie*. p. 143 e seg.. Parigi 1883.

[3]) Si trovano dei *Curatores operum publicorum* presso Orelli, 3111, 6574, 6575; v. Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 1002, nota 2; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 154 e 156. Sul personale v. Henzen, *inscr*.. 6513. S' incontra un *Proc(urator) oper(um) pub(licorum)* del grado dei cavalieri romani in Orelli, 3180; Mommsen, op. cit. II, 2, p. 1005, nota 4; Tertulliano (*ad nation*, I. 10) non ci dice se i contratti erano approvati dal console o dal curatore, ma menziona soltanto la presenza del questore. Sul *Procur. operum. public.*, Aquilins Felix. V. Willmanns, 1275, 2840 e Hirschfeld, *op. cit*.. p. 15 e seg.; C. I. L. VI. 1585.

[4]) V. Mommsen, *R. Staatsrecht*. 2.ª ediz., I, p. 288; II. p. 540, 962.

Per le spese militari al contrario, il solo principe, che reclutava o licenziava le legioni, si riserbava di rilasciar congedi ai veterani (*diplomata*) e di liquidare le ricompense ad essi dovute dal Tesoro militare, e pagabili dai prefetti di questa cassa speciale [1]), restando a carico del fisco le spese del soldo [2]).

L'imperatore voleva dirigere, come proprietario, le spese da farsi sul suo patrimonio proprio o ereditario, o pel servizio della corte. Egli dava perciò senza controllo gli ordini ai suoi liberti intendenti (*actores*) e ai suoi schiavi cassieri (*arcarii*). Ma, dopo Settimio Severo, la *res privata* fu definitivamente affidata alla gestione d'intendenti speciali distinti dagli amministratori del fisco.

Quanto al tesoro del principe o *fiscus*, retto da prima direttamente e personalmente in Roma dal principe e suoi liberti, |I, **232**| e, in provincia, dai *procuratores* dell'ordine equestre, fu accentrato sotto Claudio nelle mani d'un direttore generale o ministro (*a rationibus*) [3]) sotto l'ispirazione e a profitto del famoso Pallante, avente sotto la sua direzione un *officium* numeroso, composto d'affrancati e di schiavi [4]). Questo amministratore impartiva gli ordini agli intendenti e al capo del fisco d'ogni provincia, prescriveva le spese da farsi a Roma o fuori a carico del fisco, rilasciava gli ordini di pagamento sulla cassa centrale, organizzata nella capitale. Il fisco divenne un gran tesoro della corona, in perpetuo conto corrente col tesoro del Senato o del popolo, al quale esso faceva il più delle volte anticipi considerevoli.

Augusto, nell'*Index rerum gestarum*, e Nerone, secondo Tacito, si gloriavano d'aver rimesso delle sovvenzioni considerevoli all'*Aerarium* [5]). Pallante, alla fine della sua gestione, si vantava d'aver mantenuto nei conti del fisco un bilancio esatto col tesoro, e d'esser pronto a giustificarlo coi suoi registri [6]). Quest'affrancato era stato, sotto due regni, il ministro del tesoro della corona, incaricato di stabilire il bilancio, di ordinarne le spese e di decretarne l'esecuzione per mezzo degli *arcarii* del fisco, o di delegare, sia ai governatori di provincia sia agli agenti fiscali, il diritto di rilasciare mandati di pagamento sulle casse provinciali.

Questo sistema che lasciava a' liberti del principe la direzione delle sue finanze |I, **233**| derivava dall'antica confusione di fatto tra i suoi beni

---

[1]) *August. monument. Ancyr.*, 3, 37; Svetonio, *August.*, 49; Dione Cassio, 55, 24; v. Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 971.

[2]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2, p. 961, 962.

[3]) Orelli, 2931; Sveton., *Claud.*, 28; V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 30 e seg.; Henzen, *Annal. de l'Institut*, 1857, p. 100.

[4]) Plin., *Epist.*, 8, 6; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 31, 32 e seg.; Friedlaender, *Sittengesch.*, I, 4.ª ediz., 165 e seg.

[5]) Augusto, *Monument. Ancyr.*, 3, 34; Tacit., *Annal.*, 15, 18.

[6]) Tacit., *Annal.*, 13, 14; *pares rationes cum republica haberet*.

privati e quelli del fisco sotto la denominazione comune di patrimonio di Cesare. Vi si trovò senza dubbio l'inconveniente di sminuire l'importanza del fisco e la dignità dei suoi direttori, di calpestare forse gl'intendenti provinciali loro subordinati, scelti in principio nel seno dell'ordine equestre. Quindi il liberto Pallante, s'era fatto decretare dal Senato, sotto Nerone, le insegne della Pretura, e un senato consulto in suo onore fu sospeso presso la cassa del fisco, *ad statuam loricatam Divi Julii* [1]).

Alcuni imperatori, quali Vitellio e Vespasiano s'erano già allontanati dall' usanza, ponendo dei cavalieri alla testa dell'amministrazione del fisco [2]). Ma era riserbato al grande *accentratore* Adriano, che riorganizzò il Consiglio di Stato (*Consilium principis*), di rendere ufficiali, e di affidare all'ordine equestre le tre sezioni principali del gabinetto imperiale. Il cavaliere investito del dipartimento delle finanze [3]) ricevette allora il titolo di *Procurator a rationibus* col grado di *perfectissimus*. Fu creato anche, probabilmente sotto Marco Aurelio, un sotto-direttore (*curarum socius*) che potè essere un liberto, sotto il nome di *Procurator summarum rationum*) [4]). Questo titolo speciale pare indicasse, che a differenza del suo capo, egli non doveva occuparsi del patrimonio privato del principe. Il ministro stesso ricevette, nel III secolo, il nome di *Rationalis* [5]), | I, **234** | esteso più tardi dall'uso ai procuratori fiscali delle provincie.

L'ufficio del ministro delle finanze (*officium rationum*) si componeva d'impiegati i cui titoli ci sono conservati dalle iscrizioni, senza che sventuratamente esse ci rivelino completamente le loro attribuzioni rispettive. Un punto assai notevole è stato segnalato dall'Hirschfeld [6]), ed è che, in questo numeroso personale del ministro (*Procurator a rationibus* o *rationalis*), non troviamo da prima alcun cassiere del fisco (*dispensator* o *arcarius*), a differenza del personale del palazzo propriamente detto. Ciò conferma la nostra opinione sul compito di questo direttore delle finanze, che doveva essere un amministratore o un ordinatore e punto un contabile in danaro. Pare vi fossero, oltre il sotto-direttore (*procurator summarum*) due capi d'ufficio nominati, l'uno *proximus rationum*, coi suoi *adjutores*

---

[1]) Plin., *Epist.*, 8, 6, 13; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 3, nota 4.

[2]) Plutarc., *Otho*, 9; Hermes, 4, 322; Sveton., *Domitian.*, 7; Tacit., *Histor.*, 1, 58; *igitur laudata militum alacritate Vitellius ministeria principatus, per libertos agi solita, in equites romanos disponit.* Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 32; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 809, nota 3.

[3]) Stat, *Silvae*, 3, 3; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 32; *Hadrian. vita*, 22; Friedlaender, *Sittengeschichte*, I, p. 171 e seg.

[4]) C. I. L. VI, 1563; Mommsen, I, n. 2518; Willmanns, *inscr.*, 126; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 34 e seg.

[5]) V. i testi citati dall'Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 36; Karlowa, 1, p. 504 e seg.

[6]) Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 37, nota 3; Cod. Justin., 9, 8, 6; 10, 5, 1; *Scriptores historiae Augustae, vita Albin.*, 2; *Gordiani*, 7; *Maximin.*, 14.

a rationibus, e l'altro *tabularius a rationibus*; perchè questi impiegati li vediamo passare per avanzamento al grado di *procurator* o intendenti di provincia. L'ufficio della contabilità centrale si chiamava *tabularium*, e aveva il suo custode speciale (*custos tabularii a rationibus*). Vi si contavano dei tenitori di libri (*tabularii*), la più parte liberti, dei *proximi* e degli aiutanti (*adjutores tabulariorum*), spesso schiavi questi ultimi, infine dei messaggieri o uscieri [1]) (*tabellarii*) sotto un capo (*optio tabellariorum officii rationum* [2]) [I, **235**].

Questa saggia organizzazione dell'amministrazione, si ritrovava su una meno vasta scala nelle città municipali. I *duoviri* o altri magistrati superiori, rivestiti del potere esecutivo, presiedevano con l'aiuto dei loro scribi o impiegati e sotto il controllo della curia e del questore alla gestione dei beni e delle rendite comunali. Essi compivano gli atti necessari al recupero dei beni del comune, approvavano i contratti quinquennali o enfiteutici degli *agri publici*, e quelli delle tasse indirette (*vectigalia*), col concorso del questore, e vegliavano al recupero delle entrate senza poterle essi medesimi percepire [3]). Il capitolo 63 della legge di Malaca porta in sostanza che il duumviro aggiudicherà gli appalti delle imposte e i contratti o lavori pubblici, come qualsiasi altro affare in materia d'affitti. Il processo verbale d'aggiudicazione, contenente il prezzo e altre condizioni del contratto d'appalto, la designazione delle malleverie e dei fondi adibiti per sicurtà, i nomi dei periti estimatori, saranno iscritti sui registri municipali e affissi durante tutta la magistratura del duumviro, in guisa da esser letti come più si poteva agevolmente, senz'altro, nel luogo fissato dai decurioni. Il capitolo 66 prescrive ancora al duumviro di far registrare tutte le ammende dovute alla città.

B — I Contabili. [I, **236**]

Il diritto di maneggiare il pubblico danaro (*tractare*), cioè la missione di percepire le entrate e di soddisfare i debiti dello Stato, più completamente separata, sotto il governo repubblicano, dalle funzioni d'amministratore e di ordinatore, seguitò a rimanere distinta sotto l'impero [4]).

Indipendentemente dalla forza delle cose e dalle lezioni dell'esperienza,

[1]) Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 31.

[2]) V. pei particolari Hirschfeld, *op. cit.*, p. 32. nota 5.

[3]) V. *Lex. Malacitana*, 63. *Corp. inscr. lat.*, n. 577. Sui magistrati superiori del Municipio, *duoviri* e seg. V. Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I, p. 481 e 482; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 433, 445 e seg; Henzen, *Annal.*, 1859, p. 208 e seg.; Willems, *Droit pub. rom.*, 5.ª ediz., p. 541 e seg.; Karlowa, *R. Rechtsg.*, I, p. 590 e seg.

[4]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 119; II, p. 125, 235, 247, e specialmente 258; Marquardt, *Staatsverwaltung*, II, p. 293 e seg., e 2.ª ediz., p. 302 e seg.; Willems, *Droit pub. rom.*, 4.ª ediz., p. 488 e seg. 5.ª ediz., pag. 494 e seg.

le tradizioni l'esigevano nello stesso grado dei princìpî del nuovo ordine di cose, poichè Augusto cercò da prima di mantenere l'unità del pubblico tesoro. Anche quando egli si vide costretto a dividere le provincie, a istituire un tesoro militare e a organizzare a parte il patrimonio del principe, già confuso col fisco, l'*Aerarium populi* o *Saturni* sussistette come il tipo accreditato delle nuove creazioni, ma ridotto solo a una parte delle sue antiche risorse, e ristretto al di fuori nei li del mitidominio senatorio.

Bisognava frattanto riorganizzare l'amministrazione di questo tesoro del popolo. Già da lungo tempo era stata riconosciuta l'inesperienza dei giovani questori, eletti dai comizî e incaricati dalla sorte, sotto il nome di *questori urbani*, della gestione dell'*Aerarium*. Dopo la battaglia d'Azio, nel 726 di Roma (28 av. G. C.), Augusto fece deliberare [I, **237**] dal Senato la nomina di due capi o prefetti eletti da questo gran corpo fra i membri del ceto degli antichi pretori [1]), ma sotto il titolo di *praefecti aerarii Saturni*. A seguito di brogli elettorali costoro furono surrogati nel 731 (di Roma, o 23 di G. C.) da due funzionari designati dalla sorte, fra i pretori, e che presero il nome di *praetores aerarii* o *ad aerarium* [2]). Equivaleva ad accostare la giurisdizione contenziosa in materia finanziaria alla giurisdizione civile ordinaria.

E poichè essi erano incaricati inoltre della custodia degli archivî, che bisognava ristabilire o completare, Tiberio aggiunse loro a questo scopo, nell'anno 16 della nostra êra, una commissione speciale di tre magistrati straordinarî [3]) (*Curatores, tabularum publicarum* o *tabularii publici*) che non avevano ancora disimpegnato il loro compito nell'anno 46 di G. C. [4]).

La necessità di attivare la riscossione d'un arretrato considerevole spinse gli amministratori che guidavano l'imperatore Claudio a istituire, nel 44, con questo intento, altri triumviri straordinarî [5]). Poi essendo parsa poco propizia la sorte nel disegnare i capi del tesoro, questo imperatore credette di dover restituire un tale officio a dei questori, ma scelti nel seno del loro collegio dall'imperatore e per tre anni, sotto il titolo di *Quaestores Aerarii Saturni* con promessa di onori speciali per ricompensa della loro

[1]) Tacit., *Annal.*, 13, 29; *Augustus Senatui permisit deligere praefectos;* Sveton., *August.*, 36; *Auctor fuit... ut cura Aerarii a quaestoribus urbanis ad praetorios praetoresve transivit*; Mommsen, opera citata, 2.ª ediz., II, p. 544 e seg.; Marquardt, *op. cit.*, II, p. 294 e 2.ª ediz. del 1884, p. 303.

[2]) Tacit., *Annal.*, 13, 29... *deinde ambitu suffragiorum suspecto, sorte ducebantur ex numero praetorum qui praeessent.* Dio, 52, 22; e 60, 4 e 6; 60, 10; Frontinus. *de aquis*, 100; Tacit., *Annal.*, I, 75; Orelli, 723, 3128, 6450, 6545; Mommsen.

[3]) Dio. Cass., 57, 16; Orelli, 3128; C. I. L. VI, 916, *R. Staasrecht*, II, 2, o. 545, nota 5; Marquardt, *op. cit.*, II, p. 294 e pag. 303, ediz. del 1884.

[4]) Infatti vi ha una iscrizione dell'anno 46 che menziona questi curatori. C. I. L. VI, 916.

[5]) Nel 42, Dione Cassio, 60, 10; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 1, p. 545, nota 4.

buona gestione [1]). Una riforma definitiva si realizzò alfine [I, **238**] sotto Nerone, che, nel 56 di G. C., combinando i sistemi anteriori, affidò questo uffizio a due senatori di rango pretorio, eletti dal principe per tre anni almeno e che presero il titolo di prefetti del tesoro di Saturno (*praefecti aerarii Saturni* [2]). Si tornò, è vero, ai pretori, nel 62 [3]), ma presto vi succedettero i prefetti, che vediamo ancora funzionare nell' 80 e ulteriormente sino alla fine del III secolo I questori conservarono frattanto alcune attribuzioni secondarie, perchè si riscontrano nelle iscrizioni alcuni *Quaestores ab aerario Saturni* [4]) sotto Adriano e Severo. Infine si vede sotto Diadumeno, un *rationalis* o *procurator* messo alla testa dei prefetti dell' *aerarium* [5]).

La missione di questi prefetti del Tesoro può essere assimilata a quella di cassiere centrale del nostro Tesoro pubblico. Essi avevano per corrispondenti e subordinati i questori delle provincie senatorie che possono essere confrontati a' nostri tesorieri pagatori generali.

Si apparteneva ai prefetti dell' *aerarium* di perseguire la ricossione e d' effettuare la percezione delle entrate o crediti del tesoro, come anche di fare i pagamenti nelle mani dei creditori, sotto le condizioni prescritte dalle leggi e dai regolamenti. Augusto stesso, nel suo *Index rerum gestarum* [6]) dichiara d' aver fatto versare somme considerevoli nelle mani dei capi dell' *aerarium*. Il Mommsen [7]) [I, **239**] riconosce loro il diritto di approvare i contratti dei beni del pubblico tesoro, ma è più probabile che, nell' origine almeno, dovettero non fare altro che assistervi.

Come sotto la Repubblica, i direttori del tesoro di Saturno non potevano percepire che le entrate autorizzate dal bilancio censorio o da un voto speciale del Senato, dopo l' ordinanza di recupero emanata dai censori, dai consoli e da altri magistrati competenti; a meno che una autorizzazione diretta non fosse data ai prefetti del tesoro da una legge particolare. Se v' era stato affitto (*censoria locatio*) delle entrate del demanio o delle

---

[1]) Tacit., *Annal.*, 13, 29; Dio. Cass., 60, 24; Sveton., *Claud.*, 24; Henzen, 6456 e Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 545, nota 3.

[2]) Tacit., *Annal.*, 13, 28, 29; *Corp. I. Gr.*, 4033, 4034; Orelli, 496; Plutarc., *Quaest. Rom.*, 43: C. I. L. VI, 1497; Marquardt, *op. cit.*, II, p. 294 e 303, 2.ª ediz., 1884.

[3]) Tacit., *Hist.*, IV, 9: *tum a praetoribus tractabatur Aerarium.*

[4]) Sotto Marco Aurelio, v. Henzen. 5479, 5579; sotto Commodo, v. Henzen, n. 5502; sotto Caracalla, n. 6454; sotto Aureliano, 5951. — V. l' indice di Henzen, e Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 1, p. 546, nota 4. — Walter, *Geschichte*, n. 330, nota 93; Marquardt, II, p. 295 e 2.ª ediz., p. 303.

[5]) Lamprid., *Diadumen.*, 4; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 295 e 2.ª ediz., p. 305; Walter, *Geschichte*, n. 334, nota 121.

[6]) *Monument. Ancyr.*, tab. III, 34; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 294 e 2.ª ediz., p. 304.

[7]) V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 542, nota 1; e p. 978.

entrate indirette, i prefetti agivano in virtù del contratto contro gli aggiudicatarî, i loro mallevadori (*praedes*) o contro i detentori d'immobili ipotecati (*praedia subsignata*), facendosi immettere dal pretore in possesso dei beni dei debitori del tesoro.

Lo stesso era dei condannati a una pena che traeva seco la confisca (*publicatio*). I prefetti facevano procedere a una vendita in massa del patrimonio (*sectio bonorum*), agli incanti pubblici mediante l'obbligo di pagare un prezzo fissato per l'aggiudicazione, e un dividendo dei debiti del condannato. Infine i direttori del tesoro agivano per via d'esecuzione civile contro i contribuenti in ritardo.

La legge di Malaca [1]), esponendo gl'impegni e il modo di procedere degli aggiudicatarî degli appalti comunali, |I, **240**| dice per incidente che essi, i loro mallevadori e i beni ipotecati saranno trattati come se queste persone e questi beni fossero stati dati in garentia al popolo romano innanzi ai magistrati che presiedono all'*Aerarium*.

In caso di mancato pagamento, i duumviri avevano il diritto di vendere il patrimonio dei debitori e i loro beni impegnati e di fissare la legge della vendita su decreto dei decurioni; le condizioni d'appalto dovevano esser quelle che i prefetti dell'*Aerarium* redigevano in virtù della *lex praediatoria* pei mallevadori e gl'immobili impegnati.

Quanto al contenzioso dell'*Aerarium*, converrà parlarne, quando si tratterà del controllo giudiziario o amministrativo delle finanze.

I questori, *nelle provincie del Senato*, subordinati e corrispondenti del tesoro pubblico, conservarono di necessità le loro antiche attribuzioni relative ai beni e ai diritti appartenenti a questo tesoro [2]). Solo nel III secolo li vediamo scomparire per essere surrogati affatto dagli intendenti imperiali [3]), *procuratores* o *rationales Caesaris*. Tuttavia essendosi il principe già impossessato d'una parte degli *agri publici* e del prodotto delle confische [4]) e anche delle leggi caducarie a partire dal regno d'Antonino Caracalla [5]), poi dei *portoria* stessi [6]), gli intendenti stabilitisi in queste

[1]) V. *Lex Malacitana*, cap. 64.

[2]) V'erano ancora dei diritti dell'*Aerarium* dati in appalto, V. Tacit., *Annal.*, 4, 6; 13, 50; Dig, 49, 14, 3, § 6 e 46, § 11; Walter, *Gesch.*, n. 328, nota 123; Marquardt, *op. cit.*, II, 103, 280, 302; e 2.ª ed., p. 105, 300, 312.

[3]) Walter, *Geschichte*, n. 324, nota 123.

[4]) Il fisco si attribuì presto una parte e più tardi la totalità dei beni dei condannati a una pena capitale (*bona damnatorum*), seguita da confisca (*confiscatio vel publicatio*). V. Walter, *Geschichte*, n. 332, nota 112; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, II, p. 294, e 2.ª ediz., p. 287, 301; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 12, 47 e seg.

[5]) Ulpian., *reg.*, 17, 2.

[6]) Il fisco s'impossessò della maggior parte dei *portoria*. V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 12 e seg.; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, II, p. 301 e seg. e 2.ª ediz., p. 291, 312, 314.

provincie a fianco dei questori [1]) ottenero solo la competenza per riscuotere le rendite fiscali.

Ma noi non andremo [I, **241** | tant' oltre, da affermare col Mommsen [2]) che essi ricevettero ugualmente il diritto di riscuotere le imposte dell'*Aerarium*. Dei testi formali di Dione Cassio e d'Apuleio [3]) provano che i questori continuarono a percepire il tributo messo in istato di riscossione dal governatore, ma non esatto da lui come ha creduto il Walter [4]). Poichè il questore aveva sotto i suoi ordini e nelle sue attribuzioni, come precedentemente, la cassa della provincia (*arca provinciae*) [5]), e solo il maneggio del danaro. Perciò egli teneva al suo servizio degli scribi, cui egli doveva pagare lo stipendio in nome dell'*aerarium*, dei tenitori di libri, *tabularii*, degli *arcarii* o *dispensatores*, cassieri, etc., in una parola tutto un personale di cui egli forniva lo stato al pubblico tesoro. Sotto Tiberio il recupero dell'imposta fondiaria cessa d'esser dato in appalto a pubblicani [6]).

Il regime dei contabili del tesoro militare dovette essere, in origine, simile a quello dei tesorieri dell'*Aerarium Saturni*, di cui fu da prima considerato come un annesso. Ciò che lo prova è che l'amministrazione di questa cassa fu affidata a tre prefetti [7]) designati dalla sorte e, per tre anni, fra i senatori stessi, ma di rango pretorio [8]). Più tardi il solo principe li nominò direttamente, come al tempo di Dione Cassio [9]). Ma l'imperatore ebbe *ab initio* una influenza esclusiva su questa cassa di cui egli aveva fornito il capitale |I, **242**| di fondazione, e il prodotto della concessione dei beni d'Agrippa Postumius, esiliato [10]). Se, in virtù dei poteri proconsolari del principe, capo dell'esercito, egli può solo essere considerato come l'ordinatore relativamente a questa cassa, i prefetti non disimpegnarono che la parte di tesorieri generali contabili. Si trovano menzionati nelle iscrizioni, non solo sotto Augusto e sotto Tiberio, ma ancora sotto Vespasiano, Traiano, Antonino Pio, Commodo, Settimio Severo e Antonino Cara-

[1]) Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I, p. 414; II, p. 296 e 2.ª ediz., p. 312 e seg.

[2]) Mommsen (*R. Staatsrecht*, 2.ª ediz. II. 2, p. 976, 979) permette ai *procuratores* nelle provincie del Senato di ricevere tutto o parte dei diritti dell' *Aerarium*. V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 8 e seg.

[3]) Dio. Cass., 53, 15; Apulei., *de magia*, 101; Dig. 1, 16, 9 *de off. procons.*; Walter, *Geschichte*, n. 333, nota 116; 319, nota 10 e n. 740; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, I. p. 410 e II, p. 296 e 2.ª ediz. p. 306 e seg.

[4]) V. Walter, *Geschichte des Roem. Rechts.*, 3.ª ediz. Bonn. 1860, n. 329 nota 72.

[5]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 957.

[6]) V. Plin., *Epist.*, 4, 12; Tacit., *Annal.*, 4, 6.

[7]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 977, nota 2; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 303, nota 1, e 2.ª ediz., p. 306, note 2 e 3; Orelli, 946; Karlowa, 1, p. 506.

[8]) Dio. Cass. 55, 25; Sveton., *August*, 49, Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 2, p. 971 e seg.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 11 e 64.

[9]) Dio. Cass., 55, 25; Willems. *Dorit publ. rom.*, 5.ª ediz., p. 495.

[10]) Dio. Cass., 55, 32.

calla [1] e fino al III secolo sotto Alessandro Severo [2]) Questi prefetti dovevano esigere e percepire il prodotto della *vigesima hereditatum*, appaltata a pubblicani fino al regno di Traiano almeno, secondo lo attesta Plinio [3]). In provincia, i questori o i *procuratores*, secondo i casi, dovevano essere incaricati dei recuperi per conto dell' *Aerarium militare*. Ma sotto Adriano intervenne una riforma che mise in regia questa imposta, affidandone la riscossione a un' amministrazione speciale [4]), con una centrale a Roma, coi suoi *procuratores* o *tabularii* e i suoi *arcarii*, coi relativi uffici sparsi anche in provincia sotto il nome di *Statio XX hereditatium*. Queste stazioni erano distribuite per circoscrizioni amministrative che non corrispondevano sempre a quelle delle provincie, e senza distinguere quelle del principe o del Senato, dovevano far conto coll'*Aerarium* militare sempre più confuso col fisco. Esse erano poste nelle città, [I, **243**] probabilmente a causa del numero di cittadini romani, di cui la sola successione dava adito al diritto di mutazione. I prefetti della cassa militare percepivano ancora l'ammontare dell'affitto dell'imposta del centesimo sul prezzo di vendita e segnatamente sulle vendite all'incanto (*centesima rerum venalium et auctionum* [5]).

Se ora spingiamo lo sguardo sull'amministrazione dei beni privati del principe e su quelli del fisco, compresi da prima ugualmente sotto il nome di *patrimonium privatum*, constateremo che, in origine, dei semplici liberti e perfino degli schiavi adempirono in Roma le funzioni di cassieri, sia pei beni ereditari, sia pei beni fiscali. In materia di lavori pubblici, affidati primieramente, in nome dell'*Aerarium* a dei *curatores* speciali, il principe presto intervenne coi suoi agenti. Una iscrizione ci mostra una vendita consentita da *procuratores* fiscali, e una quietanza redatta da un capo d'ufficio dei *tabularii* (*proximus tabulariorum* [6]). Presto vi fu un dipartimento dei lavori pubblici ed una cassa speciale dipendente dal *patrimonium* coi suoi cassieri (*dispensatores*) e i loro aiutanti (*vicarii*). Il principe trovava senza dubbio qualche vantaggio a non avere che contabili sottoposti alla potenza dominicale, soggetti al caso alla tortura, allorchè davano il loro rendiconto, e a una [I, **244**] repres-

---

[1]) V. Orelli, 1811; Tacit., *Annal.*, 5, 8; Willmanns, 1144; Mommsen, *Hermes*, III, 89, 109; I. N. 4934; Willmanns, 1720; Henzen, 7420; Willmanns 1502, 1202 a.; Orelli, 946; v. Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 302, nota 6 e 2.ª ediz., p. 306, nota 3.

[2]) L. Renier, 1505, 1839; Willmanns, 1214, 1214 a.

[3]) Plin., *Panegyr.*, 37, 39; *Epistol.*, 7, 14; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 63, nota 2.

[4]) V. Cod. Justin, 6, 33, 3, *De edict. divi Hadriani*, Hirschfeld, *op. cit.*, p. 64.

[5]) Tacit., *Annal.*, 1, 78: Marquardt, *op. cit.*, II, p. 269 e 2.ª ediz., p. 278; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 978, nota 1.

[6]) Orelli, n. 4570, in occasione d'una vendita fatta nel 211; v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 158, nota 2; C. I. L. VI; 10233.

sione arbitraria [1]). Le iscrizioni non forniscono niuna traccia d'un'amministrazione o d'una cassa centrale in Roma, pel fisco, prima del regno di Claudio [2]). I fondi liberi provenienti dagli intendenti di provincia erano indubbiamente depositati in certi templi a disposizione del direttore del fisco (*a rationibus* o *procurator a rationibus*) [3]). Si ha ragione di credere che un deposito principale si trovasse sia al tempio di Castore, sia a un tempio presso la statua corazzata di Giulio Cesare sotto la guardia dei *procuratores a loricata*, che vi avevano un ufficio (*statio*) [4]), ma sotto la sorveglianza del direttore o controllore delle finanze, *custos principalium opum* [5]). Costui, infatti, non poteva essere stato che un amministratore o un ordinatore di mandati, poichè i suoi uffici non comprendevano alcun tesoriere (*dispensator* o *arcarius*).

In provincia le attribuzioni degl'intendenti (*procuratores Augusti*) variano a seconda che si tratti delle provincie del Senato o di quelle di Cesare. Per le prime i procuratori messi a lato ai questori, qualche tempo dopo l'istituzione del principato, a causa dei progressi della *Res privata* e fino alla scomparsa delle questura nel III secolo, hanno evidentemente esercitato delle attribuzioni differenti [6]).

Era a loro che incombeva il diritto e il dovere di far recuperare per mezzo dei loro *Arcarii* le rendite dei demanî fiscali e i prodotti delle tasse o diritti | I, **245** | attribuiti specialmente al fisco e sempre crescenti. Sappiamo che questi prodotti erano in genere appaltati a pubblicani di cui i *procuratores* erano tenuti a controllare la gestione e a far riscuotere il prezzo d'affitto.

Non bisogna ammettere, con un illustre erudito, il Mommsen [7]), ma contrariamente a molti testi, che questi intendenti fossero stati rivestiti, a detrimento del questore, del diritto di ricevere, in queste contrade, le imposte e il tributo che toccavano all'*Aerarium Saturni*. Ciò sarebbe equivalso a rendere assolutamente inutile la funzione del questore proconsolare. Ma tutte le volte che una misura fiscale era incontestata o consacrata dalla giurisdizione competente in materia di contenzioso del fisco, il *procurator* realizzava la riscossione delle entrate mediante esecuzione

[1]) T. Mommsen, *C. I. L.*, V 83 e VI, 455; Willmanns, 1370, 2810; Orelli, 2, 823; Hirschfeld, *Untersuchungen*, 1, p. 158 e seg.

[2]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 3, 6, e 278 nota 2.

[3]) V. Hirschfeld, ibid., p. 3, nota 4.

[4]) Plin., *Epistol.*, 8, 6, 13; Sveton., *Claud.*, 28; Zonaras, 11, 9; Stat., *Silvae*, 33; Friedlaender, *Sittengeschichte*, I, p. 83, 4.ª ediz.

[5]) Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 282 e seg.

[6]) Hirschfeld, ibid., p. 258, nota 2; p. 259, nota 2; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I, p. 407 e 414, nota 3.

[7]) V. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 977 e 980; vedi anche Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I, p. 414, nota 5; cfr. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 16, nota 3, e p. 20, nota 5.

civile del diritto comune, senza la prerogativa di pronunziare un'ammenda nè *a fortiori* una pena criminale [1]).

Più tardi, frattanto, la giurisdizione pei processi fiscali fu del pari concessa ai *procuratores* [2]), ma l'esecuzione fu attribuita all'avvocato del fisco, istituito sotto Adriano e di cui Settimio Severo dovette allargare le attribuzioni. Il principe poteva d'altra parte delegare al suo intendente la giurisdizione domestica su uno schiavo, cassiere o impiegato del suo demanio privato (*res privata*) [3]). Ma, inoltre, gli abusi s'introdussero nell'esercizio dei poteri dei *procuratores*. Erano stati accordati loro dei soldati, allo scopo d'assicurare l'attuazione delle loro [I, **246**] esecuzioni. Lo stesso Traiano concedeva all'intendente della Bitinia e del Ponto, dieci *beneficiarii* e due al suo sotto-direttore o *adjutor*, semplice liberto [4]). Si videro dei *procuratores* pronunziare anche pene capitali, le quali traevano seco la confisca, contro pretesi debitori recalcitranti [5]). Di qui i frequenti conflitti tra i governatori proconsolari e i non proconsolari [6]). Oltre delle sue funzioni relative alla riscossione giudiziaria dei crediti o delle imposte del fisco, il *procurator* non poteva nè alienare, nè transigere sugli affari; gli era permesso di contrattare e d'acquistare una eredità deferita al principe adendola egli stesso o per mezzo del suo schiavo, *jussu eius;* ma, se la successione era dubbia o oberata, occorreva un ordine del principe [7]).

I *procuratores* avevano un ufficio o *officium* numeroso. Avevano spesso un sotto-direttore (*proximus* o *adjutor procuratoris*), dei contabili o tenitori di libri (*tabularii*), la più parte affrancati e diretti da un capo di ufficio (*praepositus* o *princeps tabulariorum*), di aiutanti (*proximi* o *adjutores tabulariorum*) e dei cassieri (*dispensatores* o *arcarii*), per lo più schiavi, come ve ne ha in provincia negli uffici del ventesimo delle eredità e delle miniere. Una parte dei fondi non impiegata nelle spese locali dell'*Arca provinciae*, era capitalizzata o mandata a Roma [8]) Infatti, oltre la

---

[1]) Vedi sui loro diritti, Mommsen, *R. Staatsrecht*. II, 2, p. 983; Dig. 1, 19, 3; Cod. J. 3, 26, 1 e 3; 9, 47, 2.

[2]) Sulla giurisdizione fiscale dei *procuratores* e sull'*Advocatus fisci*, vedi *Hadriani vita*, C. 20; Dig. 49. 14, 7, *de jure fisci*; Cod. Justin., 2, 9; 3, 26, 1, 2, 3; 12, 8, 1; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 49, 59, 255, 264, 292, 294; Rudorff, *Rechtsgeschichte*, II. p. 62 e seg.; Walter, *Geschichte*, n. 740, nota 61; Willems, *Droit publ. R.*, 4.ª ediz., p. 494; 5.ª ediz. p. 500, 624 e seg.; Herrlich, *De aer. et fisco*, p. 25.

[3]) Tacit., *Annal.*, 4, 15: *Magna cum asseveratione principis, non se jus nisi in servitia et pecunias familiares dedisse.*

[4]) Plin., ad *Trajan.*, 27, 28: C. I. L., III, p. 1156.

[5]) *Vita Gordiani* 7; Herodian., 4, 7, 2; Sveton., *Vespas.*. 16; *vita Pii*, 6.

[6]) Tacit., *Agricol.*, 9: Plin., *Epist. ad Traj.*, 27, 28; C. I. L. III. p. 1156; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II. 2; p. 977, 980, nota 2, 983.

[7]) Ulpian., *Digest.*, I, 19, I, §§ 1 e 2 e fr. 2. *De officio procurator.*

[8]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 3, 6, 277, 278.

cassa centrale della provincia (*fiscus* o *arca provinciae*), [I, **247**] esistevano delle casse di distretto, indipendentemente dalle stazioni di pubblicani messe sotto la sorveglianza e il controllo degl' intendenti d'Augusto.

Pel patrimonio privato, vediamo apparire, dal tempo di Claudio, un *procurator patrimonii* [1]) che dirigeva quest'amministrazione a Roma, ma ancora d' una maniera subordinata, quantunque fosse scelto, dopo Adriano, nell'ordine equestre [2]). Egli possiede un personale [3]) di *tabularii* o calcolatori, tenîtori di libri (*a commentariis*), messaggieri (*tabellarii*) con un capo (*optio tabellariorum*) [4]). Tuttavia il dipartimento del patrimouîo a Roma non ha ancora cassieri speciali distinti da quelli del palazzo [5]). Vennero creati in Italia simili *procuratores* pei domini considerevoli del principe [6]). Nel secondo secolo vediamo comparire, in provincia, degli intendenti di patrimonio, segnatamente a Pola, in Istria [7]), poi altrove, con ufficî completi, una cassa particolare (*arca patrimonii*) coi suoi cassieri (*dispensatores et vicarii*). Sotto Settimio Severo [8]), s'operò una separazione su basi più larghe tra il fisco e la *Res privata* diretta a Roma da un *procurator Rei privatae*, e in provincia da *procuratores* speciali, segnatamente pei beni dei condannati, *ad bona damnatorum* [9]).

La contabilità comunale obbediva in genere agli stessi principî di quella dell'antico tesoro pubblico [I, **248**]. Il questore municipale [10]) o il magistrato che, sotto un altro nome, compivano le medesime funzioni, recuperavano le entrate autorizzate dal bilancio o dai voti della curia. Comechè egli aveva assistito alle aggiudicazioni delle rendite e delle tasse della città, ne percepiva il prezzo di locazione. Gli archivi locali (*tabula-*

---

[1]) Henzen, n. 6345; Hirschfeld, *op. cit.*. p. 41.

[2]) Hirschfeld, *op. cit.*, p. 41, 42.

[3]) Hirschfeld, ibidem, p. 43.

[4]) Dio. Cass., 57, 10; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 296 e 303 e 2.ª ed.. p. 306 e 313; Hirschfeld, *op. cit.*, p. 43 e seg.

[5]) Hirschfeld, *ibid.*, p. 46 e seg.

[6]) Hirschfeld, *op. cit.*, p. 41 e Orelli, 1105, 3353, 3205, 6359.

[7]) V. Mommsen, C. I. L. V. p. 3; Hirschfeld. *Untersuchungen*, p. 43.

[8]) Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 43; Karlowa. I, p. 505.

[9]) Willmanns, 1278, 1291; Hirschfeld, *op. cit.*, p. 46.

[10]) Sul questore municipale, v. Willems. *Diritto pubblico R.* (5.ª ediz., p. 549, nota 5): Orelli-Henzen (II. 16, § 13; III. 16, § 13); C. I. L. v. *quaestor*, I, p. 64; II. p. 773; III. 1183; IV, 249; O. Mantey, *De gradu et statu quaestorum in munic. et. col.*, Halle. 1882. Ma la questura non esisteva in tutti i municipî, specie a Ossuna, ove forse un edile ne esercitava le funzioni. A Malaca (*lex Malacit.*, c. 59. 61). il candidato alla questura e il questore prestavano giuramento e davano garenzia (v. Walter. *Geschichte*, n 306; Kuhn. *Staedt. Verfassung*, I. 106, II. p. 42 e seg.; Houdoy. *Droit municipal*, I, p. 406. 407; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, I. p. 491 e seg.). In alcune città, la questura era un *honor* o vera magistratura. altrove soltanto un *munus personale*, v. Dig. 50, 4, 18, 2, *de munerib. et honor.*

rium)[1]) racchiudevano i titoli e i registri del tesoro della città (*tabulae publicae civitatis*), tenuti dagli scribi addetti alla questura; il diario delle scadenze (*kalendarium*)[2]) era a volte, a causa della sua importanza, affidato a un curatore particolare, preso fra i decurioni e sottoposto a una rigorosa responsabilità.

Il pubblico danaro non poteva essere versato che alla cassa comunale e nelle mani del tesoriere. Chiunque, magistrato o no, si fosse indebitamente immischiato dei valori municipali diveniva contabile verso la città (*residuae pecuniae*), come ogni detentore che l' avesse serbato più d'un anno. Gli scribi del tesoro del comune dovevano, prima d'entrare in funzione, prestare un giuramento professionale, di cui era tenuto processo verbale, sotto pena d'esclusione per loro e d'ammenda pel duumviro che avrebbe dovuto esigerlo [3]). La legge di Salpensa ci ha poi conservata la formula del giuramento [4]).

S'è testè veduto come le rendite erano recuperate dai contabili delle diverse casse dell'impero o delle città.

È mestieri ora [I, **249**] indicare da quali regole fossero retti i pagamenti da farsi ai creditori dei tesori pubblici o municipali.

Il complesso delle leggi e dei regolamenti in vigore per la gestione dei questori urbani sopravvisse naturalmente, con l' *Aerarium populi*, alla forma repubblicana [5]).

Dopo i questori, i pretori ed i prefetti del tesoro ereditarono tutte le loro attribuzioni. Avendo nelle mani, a motivo della custodia degli archivi (*tabularium*), i senato-consulti, gli editti o gli atti dei magistrati che autorizzavano o disponevano spese, o che servivano di titoli a creditori, i tesorieri della cassa centrale dovevano effettuire i pagamenti dei crediti debitamente giustificati, ai veri titolari, portatori d'un' ordinanza od un

---

[1]) V. *Lex Salpens.*, ch. 26.

[2]) Il *Kalendarium*, era un libro, in cui gl' interessi, pagabili alle calende d'ogni mese. erano specialmente iscritti: esso formava una specie di diario delle scadenze (V. Seneca, *de beneficiis*, 1, 3, 7, 10; *Epist.*, 87. Sul *Curator kalendarii* a volte nominato in un municipio. v. Dig. 50, 4, 18, § 2; 50, 8, 9; Vatican. fragm., 107; Cod. Theod. 12. 11. e *ibi Gothofredus*; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 98 e 2.ª ed., p. 101; Kuhn, *Staedtische Verfassung.*, I, p 41; Jullian, *Les transformations politiques de l' Italie*. Parigi. 1883, p. 108 e seg.; Charles Giraud, *Les nouveaux bronzes d' Ossuna*, p. 57. dice che specialmente quando un comune doveva ricuperare numerose rendite periodiche, incaricava di ciò un curatore con una contabilità particolare, e, se ve n' erano più. tutti erano tenuti solidalmente, Willems, *Droit publ. rom.*, 5.ª ediz., p. 551 e avanti p. 135.

[3]) V. Ch. Giraud, *Les bronzes d' Ossuna*, p. 58 e il capitolo 81 della legge *Julia Genetiva*.

[4]) V. *Lex Salpens.*, cap. 25.

[5]) V. Il mio discorso sulle *Origines de la comptabilité romaine*. p. 49 e seg. e più avanti p. 55 e seg.

mandato del censore, d'un console o d'altri competente a rilasciarlo. Il prefetto, d'altra parte, non poteva operare alcun pagamento se non sui crediti dal Senato alla spesa di cui si trattava [1]). E addetti se anche l'imperatore domandava pel fisco una sovvenzione al tesoro, questa non era pagabile che su un credito speciale votato dai senatori. La verificazione di tutti i documenti richiesti restava naturalmente affidata ai capi degli scribi del tesoro. Questi ultimi formavano una corporazione considerevole, con un ufficio trasmissibile: sappiamo che Orazio aveva acquistata una tal carica dal pubblico tesoro.

I contratti degli appalti o imprese, approvati in presenza dei tesorieri, [I, **250**] permettevano di verificare il credito del *redemtor*, che doveva produrre la prova dell' adempimento delle condizioni del contratto d'appalto prima di ricevere un acconto, e del compimento e dell' approvazione dei lavori (*probatio*) prima di ricevere il saldo del prezzo d' aggiudicazione [2]).

Si sa di più, che, ad esempio dei banchieri romani (*argentarii*) [3]), i tesorieri tenevano dei registri, (*tabulae publicae*); di cui, gli uni semplici brutte copie (*adversaria*), enunciavano giorno per giorno i fatti che interessavano la cassa come creditrice o debitrice, gli altri in cui era riportata con cura, mensilmente (*codex accepti et depensi*), il tenore della brutta copia. V'erano ancora libri speciali, come i *kalendaria* già menzionati. I prefetti si controllavano reciprocamente a causa dei loro poteri uguali (*par potestas*); e avrebbero potuto paralizzare per intercessione un atto irregolare, secondo i precedenti del questore Catone. L'impiegato della cassa non versava il danaro che dietro un ordine speciale del prefetto e mediante quietanza in buona forma (*apocha*), di cui, non v'ha dubbio, era fatta menzione nel registro giornale.

Regolamenti analoghi funzionavano nelle città municipali, pel tesoro, modellato sull'*aerarium*. Il questore, col concorso dei suoi scribi legati da giuramento, procedeva al pagamento dei crediti esistenti verso l'*arca publica civitatis* o *publicum municipum* [I, **251**], come lo chiama la legge di Malaca (capitolo LXVII). Egli doveva del pari esigère un mandato d'uno dei *duoviri* o del curatore speciale competente, e i documenti giustificativi del servizio o del lavoro prestato dall'avente dritto [4]) e dietro quietanza

---

[1]) Dio. Cass., 71, 33; *Lex Julia municipalis*, linee 42, 49; Mommsen *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 972 e 1031, note 2 e 3; p. 542, nota 2.

[2]) V. Dig. 48, 11, 7, § 2; *Lex Puteolana, in fine*, C. I. A., L, p. 577.

[3]) Vedi sugli *Argentarii* o banchieri romani, il mio discorso *sur les origines de la comptabilité romaine*, note 3, 115 116 p. 123; e Marquardt *R. Staatsverwaltung*, p. 66 a 69 e 2.ª ediz., p. 65 e seg.; Kraut. *de Argentariis et nummulariis commentatio*, Goettingen 1826, 8°; e p. 134.

[4]) Vedi *Lex Puteolana, de parieti faciendo, in fine*, e il mio discorso citato più avanti, note 91 e 92, p. 113 e seg.; solo bisogna correggervi a p. 114, la menzione del lavoro di Jahn sulla *Puteolana Basis*, che ha un altro oggetto e che è stata enunciata in nota a seguito d'un *lapsus calami*.

della parte prenditrice [1]). Alcuni autori hanno creduto che il Senato locale rilasciasse un ordine di pagamento, perchè hanno confuso l'*apertura del credito* della curia con l'*ordine di pagare*. È impossibile che il Consiglio si riunisse per ogni mandato di questo genere. E d'altra parte si sarebbe venuto meno alle abitudini romane attestate da Plutarco relativamente a' consoli [2]). Ora, i *duoviri* sono i consoli dei municipi, investiti del diritto di rilasciare mandati, come di gerire i beni municipali.

Ai termini della legge di Salpensa, se esistevano due questori, ognuno d'essi aveva il diritto d'*intercessio* [3]).

I questori dell'*Aerarium*, nelle provincie senatorie, procedevano al pagamento dei crediti, su mandato del proconsole e secondo le antiche regole, salvo a render conto ai cassieri del tesoro centrale in Roma. Per tal modo dopo aver pagato i loro scribi e apparitori, i governatori dovevano comunicare all'*aerarium* lo stato del loro personale per giustificare la validità di questo pagamento [4]).

In un caso in cui gli eredi d'uno scriba reclamavano dal questore il salario del loro autore, [I, **252**] deceduto prima del termine fissato per la scadenza, Plinio riferisce che il questore rifiutò il pagamento. La questione fu sottoposta all'imperatore, e col suo permesso, portata innanzi al Senato ove la controversia tra i *praefecti aerarii* e gli eredi fu patrocinata dai loro avvocati, e decisa in favore del tesoro [5]).

L'amministrazione della *Res privata* del principe era retta da lui in una maniera libera come quella d'ogni proprietario, ma egli dovette introdurre un ordinamento ad imitazione di quello del fisco propriamente detto. Infatti è certo che il tesoro della corona prese come modello, pei suoi pagamenti, la contabilità dell'*Aerarium Saturni*. La *Res privata* ebbe i suoi tesorieri (*dispensatores*) [6]). I cassieri del palazzo (*dispensatores*), poi quelli dell'amministrazione centrale del fisco, organizzata più tardi a Roma, o quelli dei fondi depositati nei templi pagavano i crediti, su ordine del principe o su mandato del direttore delle finanze imperiali (*a rationibus*). Questi doveva procedere, coi suoi *tabularii*, alla verifica dei titoli e delle prove giustificative e all'ordine dei mandati.

Fuori di Roma i *procuratores* imperiali delle provincie senatorie non facevano pagare che i crediti a carico del fisco propriamente detto. Questi

[1]) V. le tavolette di quietanze di Pompei nell'*Hermes*, XII, 1877, p. 88, 125 e seg.; Bruns, *Fontes juris romani antiqui*, 4.ª ediz., Freiburg 1879, p. 214 e seg.

[2]) Plutarc., *Quaest rom.* 43; v. Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 288, nota 3; II, 540 e 961, nota 2.

[3]) V. *Lex Salpens.*, cap. 27.

[4]) Vedi sui conti dei questori provinciali, Cicerone, *ad famil.*, 5, 20; *ad Atticum*, 6, 7, 2; v. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 288, nota 3; II, 540, 678 e 961 nota 2.

[5]) Plin., *Epistol.*. 4, 12; Mommsen, II, *op. cit.*, p. 543, nota 1.

[6]) V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 278, nota 1.

procuratori avevano il grado di cavalieri e la loro paga ascendeva secondo i casi a 200, 100 o 60 mila sesterzi. Essi erano tenuti innanzi tutto a provvedere al pagamento del soldo e delle spese militari [1]. | I, **253** | L'antico e salutare principio della separazione dell'amministrazione dal maneggio del danaro [2]) s'opponeva sempre a che l'intendente d'Augusto s'occupasse a un tempo dell'ordine di pagamento e del pagamento stesso. Era d'uopo per non confondere le responsabilità e per mantenere il controllo che il *procurator* si limitasse a far riscuotere gl'incassi e a far operare i pagamenti per mezzo degli *Arcarii*, dopo esatta verificazione dei titoli e della qualità dei creditori.

Malauguratamente si derogò completamente a queste regole essenziali in certe provincie da prima, ove l'intendente di Cesare tenne l'ufficio di governatore sotto il titolo di *procurator vice praesidis* o *praeses* [3]). Anche le altre provincie in cui il governatore rimaneva distinto dall'intendente, l'accrescersi progressivo dell'autorità dei *procuratores*, la gestione da loro intrapresa dei beni privati del principe, dovettero tendere a una confusione pericolosa nelle attribuzioni e nei poteri.

Vi fu rimediato in parte soltanto con la creazione sotto Adriano del l'avvocato del fisco, incaricato di rappresentare in giudizio gl'interessi fiscali [4]), e con quella d'una *procuratio* speciale per la *res privata* sotto Settimio Severo [5]). Lo stesso principe organizzò militarmente il personale degli uffici in genere, e adibì spesso dei soldati come aiutanti nei | I, **254** servizi amministrativi [6]). Ma un sistema d'impiegati gerarchicamente distribuito, con regolare avanzamento e trattamento progressivo, con titolari (*statuti*) e soprannumerari (*supernumerarii*), non si realizza che alla fine del III secolo nella riforma di Diocleziano [7]).

[1]) Per mezzo dei loro *arcarii*; vedi Strabon., 3, 4, 20; Mommsen, *R. Staatsrecht*. 2.ª ediz., II, p. 519; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 287.

[2]) Questo principio è riconosciuto da Mommsen, *R. Staatsrecht*. 2.ª ediz., I, p. 119: II, p. 235 e 256.

[3]) V. Marquardt I., *R. Staatsverwaltung*. p. 415: Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 260.

[4]) Spartian., *Hadrian*, 20; *Antonin. Geta*, 2; Fragm. *de jure fisci*, 17; Dig. 28, 4 3; Cod. J., II, 9; v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 49, 255, 292; Walter, *Geschichte*, n. 740, nota 61 e n. 787; Herrlich, *de Aerario et fisco quaestiones*, p. 25 e seg.; Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 494, note 9 e 10; e 5.ª ediz., 501, 624; Mommsen, *op. cit.*, 2.ª ediz., II, p. 982, nota 4.

[5]) Willmanns, *inscr.*, 1208, 1295, 1275, 1276; v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 27. 43 e seg.

[6]) V. Kuhn, *Staedt. Verfassung*, I, p. 152 e seg.; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*., II, p. 151 e seg., Bonn 1865.

[7]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 809 e seg.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 280; Kuhn, *op. cit.*, I, p. 149; Bethmann-Hollweg, *op. cit.*, II, 133.

III.

Ogni autorità non soggetta a controllo tende a divenire arbitraria o a degenerare in anarchia. Le operazioni di coloro che ordinano i mandati esigono, dunque, come quelle dei contabili, un controllo sia legislativo, sia amministrativo, sia giudiziario, come garentia degl' interessi dei contribuenti e di quelli stessi del pubblico tesoro.

a) Controllo legislativo e amministrativo.

Già sotto la Repubblica il controllo parlamentare dei governatori e degli amministratori da parte del Senato, vera Camera alta, composta d'antichi magistrati del popolo romano eletti dai comizi, s'era ridotto a una vana formalità. Ho segnalato precedentemente il difetto capitale di questa organizzazione tutta municipale, nell'assenza d'un controllo giudiziario generale, o d'una giurisdizione formata dai magistrati [I, **255**] competenti, e chiamata a giudicare i contabili in danaro, e a dare il suo parere sull'amministrazione di quelli che ordinavano i mandati in rapporto d'un bilancio redatto dal Senato, esaminando i loro atti dal punto di vista del raffronto delle entrate con le leggi e le spese con i crediti aperti [1]).

Augusto, il creatore del principato, non pensò peranche a colmare questa lacuna delle antiche istituzioni. Egli si sforzò peraltro a sottomettere i governatori di provincia specialmente a un energico controllo ammistrativo, e ad un controllo giudiziario più rigoroso dal *punto di vista repressivo* [2]). Si riconosce molto per le generali che, sotto questo rapporto, la posizione dei provinciali dovette notevolmente migliorare [3]).

Ma esisteva inoltre una responsabilità pel principe, investito del potere proconsolare illimitato e supremo amministratore del tesoro militare e del fisco? Questa stessa esistenza è tanto dubbia, malgrado il carattere temporaneo dei poteri d'Augusto, più volte rinnovati per la forma, che l'illustre Mommsen ha potuto contestarla in principio [4]), malgrado le ob-

---

[1]) Vedi il mio discorso sulle *Origines de la comptabilité chez les Romains*, p. 58 e seg. e quassù p. 63 e seg.

[2]) V. Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 213, 467 e 520, 5.ª ediz., p. 222, 388, 473, 528, 553.

[3]) V. Ed. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, p. 405; G. Boissier, *Les Provinces orientales de l'empire romain* (nella *Revue des Deux Mondes*, 1.° luglio 1874), p. 111 a 137 e *La religion rom.*, Tom. I, 167 e seg.; Fustel de Coulanges, *Hist. des institutions politiques de l'ancienne France*, Paris, 1875, t. I, p. 79 a 86, 97 e seg.; E. Dejardins, *Pays gaulois et patrie romaine* nel *Bulletin de l'Académie des Inscriptione et Belles lettres*, 1876, p. 326 a 348; Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 520, nota 4; 5.ª ediz., p. 526, nota 9.

[4]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 1.ª ediz., II, 2, p. 934 e seg.

biezioni almeno speciose del suo discepolo Hirschfeld [1]). Quel che si può dedurre dagli argomenti e dai testi allegati in questa grave disputa, è che, se il principe ha potuto essere moralmente obbligato a render conto periodicamente al Senato della sua gestione delle finanze e della sua amministrazione |I, **256**| generale, questa responsabilità tutta teorica mancava di sanzione seria. Era difficile pronunziare la decadenza d'un principe armato del *jus gladii;* dopo la sua caduta o la sua morte, s'era ridotti a cassare quelli dei suoi atti che, di loro natura, erano revocabili e a fare il processo alla sua memoria. Frattanto la presentazione al Senato dei conti delle finanze [2]), pubblicati periodicamente da Augusto e mantenuti da Tiberio prima della sua partenza da Roma, sembra offrissero una garentia propria al principato costituzionale. Essa non fece che apparire sotto Caio Caligola per dileguarsi poi completamente. Organizzando un Senato che, non rappresentando alcun interesse, non poteva essere che un istrumento di regno, Augusto non era riuscito, malgrado gl'illimitati poteri costituenti del successore dei triumviri, a creare nè il governo rappresentativo nè la monarchia ereditaria. Il suo tentativo di *Dyarchia*, abortito sotto i suoi successori, mise capo al dispotismo senza controllo.

Augusto ottenne frattanto il ristabilimento dell'ordine materiale a Roma e nelle provincie. Queste ultime erano state depredate o taglieggiate indegnamente, nell'ultimo secolo della Repubblica, dai proconsoli per via della complicità delle consorterie nobiliari del Senato, e della corruzione sia dei comizi giudiziari, sia anche delle commissioni permanenti o delle giurie, malgrado le leggi numerose e severe sulla concussione (*repetundae pecuniae*) o sul peculato (*peculatus*), ecc. |I, **257**| [3]). In cambio Augusto, Tiberio e i loro più abili successori spiegarono tutto il rigore della loro potenza contro i governatori concussionari o infedeli, che esaurivano le risorse del governo.

Ma prima di trattare il soggetto del controllo repressivo per le vie del diritto comune, la logica comanda d'indicare il meccanismo preventivo del controllo amministrativo.

In quel che concerne da prima l'antico tesoro del popolo, i questori pretori o prefetti dell'*Aerarium Saturni,* dovevano, nella loro qualità di contabili in danaro [4]), render conto, nel loro uscire di carica, cioè dopo l'anno, ai loro successori dello stato della cassa centrale, e del montare,

---

[1]) Otto Hirschfeld, *Untersuchungen,* I, p. 7 e seg.; cfr. Mommsen, 2.ª ediz., II, 2, p. 959, note 1 e 2.

[2]) V. Sveton., *Cai. Calig.*, 16; Dio. Cass., 59, 9; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 984, 2.ª ediz.

[3]) V. il mio discorso citato più su, p. 58 e seg. e qui avanti, p. 154.

[4]) Cicer., *Verr.*, I, 14, 37; *ad familiares*, 5, 20, 1; *ad Atticum*, 6, 7, 2; in *Pison.*, 14, 45. Plutarc., *Tiber. Gracchus*, 6; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 249 e 2. ediz., p. 303 e seg.; Mommsen, *R. Staatsrecht*, I, p. 677 e seg., e 2.ª ediz

stabilito dai loro libri, delle rendite e dei pagamenti effettuati e dei resti da recuperare o da pagare, secondo il bilancio votato dal Senato. Inoltre la tradizione dell'antica questura ci fa ammettere ch'essi rendessero conto al Senato (perchè essi vi avevano ingresso per discutere le spese [1]) e al principe supremo amministratore dello Stato [2]).

In senso inverso i direttori, quelli che ordinavano i pagamenti od erano ministri del fisco quale fu Pallante, in conto corrente col tesoro del popolo, si vedevano obbligati, all'uscire dalle loro funzioni, a presentare i loro conti di gestione al principe, e all'occorrenza del Senato [3]).

I tesorieri dell'*aerarium* formavano un [I, **258**] collegio, di cui ciascuno dei membri, in virtù della *par potestas*, subiva al caso l'intercessione, cioè il veto dell'altro, o quello d'un magistrato investito dell'*imperium*, e sopratutto dell'imperatore a un tempo proconsole e rivestito della potestà tribunizia in perpetuo.

I proconsoli, nelle provincie senatorie, presentavano il conto della loro gestione come ordinatori al Senato e al principe loro capo supremo: essi erano tenuti a prepararlo prima d'uscire dalla loro circoscrizione, con l'aiuto dei loro libri e di quelli del loro questore. Due esemplari dei conti di quest'ultimo dovevano essere depositati dal governatore nelle due principali città della provincia e un terzo a Roma, all'*Aerarium* [4]).

Quanto a' tesorieri o *questori* provinciali, la legge il obbligava a redigere del pari i loro conti del maneggio del danaro, secondo i loro libri. Per loro era facile stabilire, giusta questi documenti, il loro incasso [5]), le loro entrate e i pagamenti effettuati in virtù di mandati del proconsole. Questo regolamento permetteva di mettere in rapporto i conti di gestione di costui e il conto delle entrate e delle spese effettuite dai cassieri, controllandoli scambievolmente e coi libri e i documenti giustificativi che venivano prodotti. Parimenti quegli che ordinava i pagamenti, obbligato a produrre copia del conto del suo tesoriere, di solito s'intendeva con costui auticipatamente per confrontare i loro conti [I, **259**] e ristabilirne la concordanza, in caso di divergenza. Le spese non giustificate innanzi ai prefetti dell'*Aerarium* restavano a carico del questore come debiti; il ri-

[1]) Tacito, *Hist.*, 4, 9; *Annal.*, 13, 28; Hirschfeld, *Untersuchungen*, II, nota 1, *in fine*.

[2]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 972.

[3]) Tacit., *Annal.*, 13, 14; Sveton., *August.*, 101; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 7.

[4]) Dio. Cass., 39, 23; Cicer., *ad familiares*, 2, 17 e 5, 20; *ad Attic.*, 6, 7. — Le prescrizioni della legge Julia del 695 di Roma sulla contabilità provinciale, pare non siano state abrogate (v. Mommsen, *R. Staatsrecht.*, 2.ª ediz., II, 1, p. 550, 551, 677 e I, p. 677; Walter, *Geschichte*, n. 248). Il governatore che ordinava i pagamenti e il questore pagatore rendevano conto l'uno della sua gestione, l'altro della sua manutenzione. Cicer., *ad famil.*, 5, 20, 1, 2; 2, 17, 14; in *Pisonem*, 2, 56.

[5]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 670, nota 5.

tardo d'un anno nel versarli costituiva il delitto di residuo di conto (*residuae pecuniae*) [1]) senza pregiudizio del delitto di peculato [2]).

Chi ordinando i mandati aveva irregolarmente maneggiato il pubblico danaro, era trattato come contabile, e in caso di dolo, processato per peculato, secondo il diritto comune, o per concussione in caso d'estorsione di valori non dovuti dai provinciali (*repetundae pecuniae*) [3]).

Gli è secondo simili principî che nei municipi, i magistrati superiori o *duoviri* rendevano, alla curia o Senato locale, conto dei loro atti di gestione come amministratori ovvero ordinatori di mandati [4]). Gli Statuti di ogni città regolavano minuziosamente tutta questa contabilità. Non solo i duoviri e i questori [5]) giuravano come candidati e fornivano garentia per ben disimpegnare il loro officio, ma prestavano ancora un giuramento professionale prima d'entrare in funzioni. Il duoviro o magistrato che ne faceva le veci, sottoponeva al Senato, nei trenta giorni, ogni atto che da parte sua impegnava la fortuna municipale. Quel ch'è più, ogni cittadino poteva richiedergli di convocare la curia, per sottoporle una questione interessante l'*arca civitatis*. Egli presiedeva alla locazione delle rendite e dei [I, **260**] pubblici danari, e faceva registrare il processo verbale e il contratto d'appalto, come le ammende pronunziate dai magistrati locali [6]).

Ogni questore o magistrato che ne faccia le veci (come a *Julia Genetiva,* ove non facendo la legge menzione del questore, un edile ne compiva indubbiamente le funzioni) come ogni detentore del danaro municipale, è costretto a versarli alla cassa in un termine che varia dai 50 ai 150 giorni [7]), secondo le città. Egli deve presentare il suo conto nei 30 giorni alla curia, o ai commissari da essa designati con un decreto emanato in presenza di due terzi almeno dei suoi membri, il tutto sotto pena d'un'ammenda del doppio. L'azione della resa di conto è aperta d'altronde ad ogni cittadino [8]).

Dopo la presentazione dei conti, uno dei duumviri riunisce il consiglio; i decurioni eletti a voti segreti come commissari o patroni della cassa

---

[1]) V. su questo delitto di *Residuae pecuniae*, il mio discorso sulle *Origines de la comptabilité*, p. 66 e seg. e Mommsen, *op. cit.*, I, p. 678 e qui sopra, p. 71 e s.

[2]) V. sul peculato (*Peculatus*) lo stesso discorso, p. 46 e 144, nota 198, qui sopra p. 161 e Mommsen, *op. cit.*, I, p. 678.

[3]) V, Sul delitto di Concussione (*Repetundae pecuniae*), *lo stesso discorso*, p. 64, 65, 140 e 143, e qui sopra, p. 160.

[4]) *Lex Salpens.*, c. LXVII.

[5]) V. sulle attribuzioni dei questori, Kuhn, *op. cit.*; I, p. 42 e seg. e sui loro giuramenti e le loro garentie, *Lex Malacit.*, c. LIX, LX; *Lex Salpens*, c. XXVI; Karlowa, I, p. 600.

[6]) V. *Lex Malacit.*, c. LXIII, LXVI, LXXII.

[7]) *Lex Julia Genetiva*, c. LXXX, *Lex Malacit.*, LXVII.

[8]) *Lex Julia Genetiva*, c. LXXX; *Lex Malacit.*, LXVII.

hanno un termine per giudicare e per preparare, se è il caso, un' azione per il pagamento del reliquato [1]).

Eravi nella colonia *Julia Genetiva* una cassa speciale per le spese del culto [2]); ma ogni tempio disponeva a suo talento delle sottoscrizioni volontarie fatte in suo favore.

Nelle provincie imperiali, il governatore luogotenente di Cesare, gli doveva un conto diretto della sua amministrazione. Il *procurator Caesaris*, dal canto suo, sottoponeva il suo conto di gestione al suo successore, e in ogni caso al ministro | I, **261** | direttore del tesoro della corona (*a rationibus*) rappresentante dell' imperatore. Neppur qui troviamo sventuratamente, traccia d' una corte giudiziaria incaricata di controllare regolarmente la contabilità di tutti i contabili, istituzione molto mal supplita dalla giurisdizione repressiva e dalla giù rigorosa penalità. Ma, prima di veder funzionare questa repressione, sono necessarie delle nozioni preliminari sulla *giurisdizione contenziosa* in materia finanziaria, sia per l' *Aerarium*, sia pel fisco.

Il contenzioso dell' *Aerarium* subiva l' influenza della confusione tanto incomoda tra l' amministrazione e il potere giudiziario, introdotta a Roma sin dall' inizio, con la nozione sì vasta dell' *imperium* del re o dei magistrati che gli erano succeduti.

Il demanio dello stato (*ager publicus*), sottratto, in dritto, pel suo carattere imprescrittibile alle usurpazioni dei privati, dava nondimeno occasione a molteplici questioni di delimitazione o di proprietà. Questi processi dipendevano dalla giurisdizione dei censori e dei consoli, o dei pretori chiamati in loro mancanza a rivendicare e a delimitare le terre pubbliche [3]). Ben presto il principe fece attribuire questa giurisdizione a dei curatori scelti dal Senato, *Curatores locorum publicorum judicandorum* [4]), che giudicavano solo per via di *cognitio* o qualche volta rinviando innanzi a un giudice giurato. Quest' ultima procedura, più conforme [I, **262**] al diritto comune, offriva già delle garentie. Più tardi il principe intervenne frequentemente [5]), sia per appello, sia direttamente su richiesta o d' ufficio; ciò divenne regola sotto Domiziano. L' imperatore dirimeva anche le questioni di confine tra lo Stato e i privati e tra i comuni in Italia [6]). In provincia, il governo era competente pei processi tra due comuni, o tra un comune e un privato [7]).

---

[1]) *Lex Malacit.*, c. LXVIII.

[2]) *Lex Julia Genetiv.*, c. LXV.

[3]) Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., I, p. 169, 170, 227, 231; II, p. 124 e 953.

[4]) V. C. I. L., VI, 1266, 1544, 2267; V. 4348, Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 954, nota 4.

[5]) C. I. L., VI, 1262, 933; V. 5050; Tacit., *Annal.*, 14, 18; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 955, note 1 e 2.

[6]) V. Orelli, n. 3118.

[7]) V. C. I. L., II, 4125: III. 2883.

In materia d'imposte del tesoro, bisogna distinguere tra quelle che erano appaltate e quelle direttamente pagate al tesoro. Il recupero dei *vectigalia* da parte dei pubblicani, faceva nascere una infinità di litigi relativi all'interpretazione delle tariffe, alle indebite esazioni, e alle confiscazioni di mercanzie proibite o non dichiarate (*Commissum*). Questi processi da prima giudicati dai censori o dai consoli, dovettero venir sottoposti, in virtù d'un editto riformatore di Nerone [1]), emesso su parere del Senato, nell'811 di Roma o 58 di G. C., al pretore a Roma, e in provincia al governatore, il quale statuiva senza intervento di giurati, (*extra ordinem*). Il nuovo regolamento toglieva d'altra parte ai pubblicani la procedura speditiva dell'antica azione della legge (*pignoris capio*), per surrogarla con un'azione diretta e civile fittizia contro i loro debitori [2]). Questo editto di Nerone ordinava inoltre la pubblicazione della tariffa sino allora tenuta segreta, la restrizione a un anno della dilazione dei reclami [I, **263**] pei diritti scaduti, l'esenzione dei soldati, salvo per le derrate di cui tentassero di fare commercio; moderava il peso dei trasporti dell'annona imposta alle provincie oltremarine, e permetteva di non comprendere le navi sul censimento della fortuna dei negozianti di grano soggetti al tributo.

Quanto alle imposte non appaltate, prima i censori, poi i consoli, conobbero a Roma delle questioni contenziose, e, in provincia, ne conobbe il governatore, salvo appello al Senato. Delle disposizioni speciali, pare, abbiano anche attribuito giurisdizione ai prefetti del tesoro del popolo, ma eventualmente al Senato sui litigi nati dalle leggi caducarie o relative ai beni vacanti e a quelli dei condannati [3]).

Le controversie fra il tesoro del principe e i privati seguirono da prima la stessa giurisdizione di quelle dell'*Aerarium*. Ma Claudio, guidato senza dubbio dal genio fiscale di Pallante [4]), ottenne dal Senato competenza per gl'intendenti di Cesare o del fisco, il quale divenne per tal modo giudice e parte [5]) tra il fisco e i privati. Nondimeno, nelle provincie senatorie,

---

[1]) Tacit., *Annal.*, 13, 51; sul *Commissum* degli oggetti presi in frode alle dogane, v. Digesto, 39, 4, 6, § 10; 47, 20, 2; C. I. L., p. 91; Herrlich, *de Aerario*, p. 15; G. Humbert, *Des douaines chez les Romains*, p. 59 e seg.; Cagnat, *Contrib. indir. chez les Romains*, p. 101; Vigié, *Des douanes*, p. 124 e seg.

[2]) Gaius, *Instit.*, 4, 28, 32; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 246, nota 1 e 479, nota 4; Herrlich, *de Aerario*, p. 14 e 15.

[3]) Dig. 49, 14, *de jure fisci;* fr. 13, § 1; fr. 15, § 1; fr. 42; Dig. 34, 9, 12; 42, 6, fr. 2, § 3; 48, 10, fr. 1, § 1; 40, 5, fr. 4, § 20 e 21; Cod. Justin., 7, 73; Aul. Gell., 13, 29; Mommsen, *op. cit.*, II, p. 980.

[4]) Vedi su Pallante, direttore delle finanze di Claudio, Svetonio, *Claud.*, 20; Dio. Cass., 60, 17 e 61, e 3; 62, 14; Plin., *Epist.*, 7, 29 e 8; Friedlaender, *Sittengeschichte*, 4.ª ediz., Leipzig, 1873, I, p. 83, 92, 93, 95, 97, 100, 107; Hirschfeld, *Untersuchungen*, 1, p. 41, 31, 286, 289.

[5]) Svetonio, *Claud.*, 12: *Ut rata essent quae procuratores sui in judicando statuerent, precario exegit.* Tacito, *Annal.*, 12, 60: *Eodem anno saepius audita vox principis*

il proconsole mantenne a questo riguardo la sua giurisdizione in comune coi procuratori [1]). Così un conto compilato dai *tabularii* fiscali, era, in caso di contestazione, sottoposto alla conferma dell'intendente [2]). Per tal modo egli conosceva [I, **264**] dei reclami d'alimenti diretti contro il fisco [3]). Ogni funzionario imperiale statuiva circa i processi nati nella sua giurisdizione [4]), salvo ricorso all'imperatore [5]), garentia tanto più necessaria in quanto il *procurator* era stato facultato a dare in fitto i beni fiscali [6]). Si potrebbe anche dire, in tal caso, che non si trattava da parte del procuratore che d'una decisione amministrativa dopo istruzione; il contenzioso non nasceva invero che dal ricorso al principe. Ma gli atti criminali commessi in occasione delle loro funzioni dagli agenti fiscali erano direttamente deferiti alla giurisdizione repressiva dello stesso imperatore [7]).

Frattanto i processi puramente finanziari vennero tolti agli intendenti, in Italia, da Nerva, principe eminentemente favorevole alle antiche idee del principato costituzionale, per essere deferiti a un pretore speciale chiamato *praetor fiscalis*, che rinviava all'occorrenza il *judicium* a dei giurati, conformemente al diritto comune in materia civile [8]). Più tardi questa giurisdizione tornò ai prefetti del tesoro per le cause dei *caduca* o dei beni vacanti etc., anche attribuiti al fisco, poi ai *procuratores* [9]). Ma

---

parem vim rerum habendam a procuratoribus suis judicatarum ac si ipse statuisset; ac ne fortuito prolapsus videretur, senatus quoque consulto cautum plenius quam et uberius; Mommsen, *R. Staastrecht*, II, 2, p. 981; Walter, *Gesch.*, n. 740; Rein, *Privatrecht*, p. 188; Herrlich, *de Aerario*, p. 22 e seg.

[1]) Ulpian., *Dig.* 1, 16, 9; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 82, nota 3.

[2]) Vedi Cod. Justin.. 1, 1, 2. Costituzione di Gordiano e Digesto, 49, 14, 47, 1 e fr. 48, 50 *de jure fisci.*

[3]) Ulpian., Dig. 2, 15, 8, 19, *de transactionibus; Transactiones alimentorum etiam apud procuratorem Caesaris fieri possunt, scilicet, si a fisco petuntur alimenta secundum quae et apud praefectos aerarii transigi poterit.*

[4]) In genere, il procuratore di Cesare procedeva egli stesso per *cognitio* (argomento da Tacito, *Annal.*, 12, 60), ma egli poteva a sua volta nominare un giudice (*iudices dati*), dando una formula per porgli la questione (V. Dig. 49, 1, 23, 1; Cod. Just., 3, 3, 1.

[5]) Il possibile appello all'imperatore era una garentia consacrata dalla legge; (Dio. Cass., 52, 53; Dig. 49, 14, 47, 1 e fr. 50, *de jure fisci.*

[6]) V. Dig. 49, 14, 50, *de jure fisci.*

[7]) Vedi Tacit., *Dialog.* 9; *Annal.*, 13, 33; Dio. Cass. 60, 33; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 925, 982, 2.ª ediz.

[8]) Pomponius, Dig. 1, 2, 2, 32, *de origine juris: et adjecit divus Nerva qui inter fiscum et privatos jus diceret*; Plin., *Panegyr.*, 36: *Tribunal quoque excogitatum principatui est par ceteris ..... sors et urna fisci judicem adsignat, licet rejicere ..... eodem foro utuntur principatus et libertas*; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 195, 216 e 987; Walter, *Geschichte*, n. 740, Herrlich, *de Aerario et Fisco roman. quaestiones*, pag 24.

[9]) Ulpian., Dig. 43, 8, 2, 4. *Ne qui in loco publico vel itinere fiat*, dice: *Hoc interdictum ad ea loca quae sunt in fisci patrimonio, non puto pertinere: in his enim neque*

l'azione giudiziaria appartenne all'avvocato del fisco [1]), istituito per Roma, poi stabilito in provincia. Se la giurisdizione contenziosa restò agl'intendenti del principe, salvo eccezione, un principio costante toglieva loro ogni competenza [I, **265**] in materia civile, meno per gli affari connessi [2]), e in materia repressiva. Essi non avevano il diritto di pronunziare una pena capitale, come l'esilio [3]) e neppure un'ammenda [4]); se non che usurparono troppo spesso questa giurisdizione, segnatamente contro i pretesi fautori di schiavi fuggitivi [5]) o in occasione della persecuzione dei contribuenti in arretrato. Gli storici segnalano gli eccessi di questa inquisizione fiscale, talvolta repressa dagli imperatori [6]). Ma gl'intendenti conservarono sempre il diritto d'assicurare l'esecuzione delle confische o il pagamento delle ammende irrogate [7]).

b) Controllo giudiziario.

In mancanza di un controllo amministrativo completo e permanente, l'intervento della giurisdizione criminale bastava almeno per assicurare la repressione dei reati di concussione e di peculato, o la riparazione del delitto di contabilità dissimulata o irregolare? Si è d'accordo nel constatare sotto questo aspetto un certo progresso nel primo secolo dell'impero [8]). Infatti il principato era volonteroso di assegnarsi il compito della sicurtà del popolo all'interno e all'esterno, e di proteggere i provinciali contro

---

facere quidquam neque prohibere privatus potest; res enim fiscales quasi propriae privatae principis sunt. Igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum [*locum habebit sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum judices sunt.* V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 49, note 4, 5 e seg.; Herrlich crede che la *praetura fiscalis* fu abolita sotto Adriano e che la giurisdizione tornò a i procuratori (*de Aerario*, p. 247).

[1]) *Vita Hadriani*, c. 20: *fisci advocatum primus instituit.* Sull'*advocatus fisci*, v. *Antonin. Geta*, 2; Dig. 28, 4, 3; Fragm. *de jure fisci* 17; Cod. Justin., 2, 9; Walter, *Geschichte*, n. 740 e nota 61; Herrlich, *de Aerario et Fisco R. quaestiones*, p. 25 e seg.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 49 e seg.; Willems, *Droit public rom.*, 3.ª ediz., p. 501 e 624; vedi nota 218 qui avanti.

[2]) V. Cod. Just., 3, 36, 4, *ubi causae fiscales*.

[3]) V. Dig. 1, 19, 3; Cod. J. 3, 26, 1 e 3; 9, 47, 2, *de poenis*.

[4]) Cod. Justin., I, 54, 2; 10, 8, 1.

[5]) *Collatio legum Mosaicar. et Rom.*, 14, 3; C. I. 9, 24; Mommsen, *R. Staatsrecht*, p. 983, nota 3.

[6]) V. *Vita Gordiani*, c. 7; Herodian.. 4, 7, 2; Sveton., *Vespas.*, 16; *Vita Pii*, 6; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 2, p. 983, nota 4.

[7]) V. Cod. Justin., 3, 36, 1. 2, 3; 10, 8, 1.

[8]) Tac., *Annal.*, 1, 2; Appian., *Bell. civ. praef.*, c. 7, v. Ed. Laboulaye, *Essai sur les lois Criminelles des Romains*, p. 404 e seg. Guizot, *Hist.. de la civil. en France*, t. I, 2.° lezione, p. 42 e seg. Intanto i governatori s'arricchivano ancora molto spesso V. Friendländer, *Sittengeschichte*, 4.ª ediz., I, p. 246. Becker-Marquardt, *Handbuch*, III, 1 nota 2000 e Marquardt, *Staatsverwaltung*, I, p. 402 e seg.

l'aristocrazia proconsolare. La durata delle magistrature [I, **266**] portata a cinque anni nelle provincie senatorie, e a un tempo indefinito nelle altre, combinata con la restrizione o la soppressione dei comizi elettivi offriva già certe garenzie contro l' ambiziosa avidità dei governatori. Ma le più efficaci consistettero nella concentrazione della sorveglianza nelle mani del principe, che s' esercitava anche in seno alle provincie del Senato, in virtù dell'*imperium* proconsolare [1]). Il potere centrale, sempre diffidente contro le intraprese delle famiglie senatorie e contro le loro vecchie tradizioni repubblicane, non era che troppo incline a esercitarsi, su doglianza dei provinciali o dei delatori, contro i proconsoli, i loro questori, o anche contro i preposti alle provincie imperiali. Quanto a questi ultimi, l'interesse immediato del fisco bastava ad armare la vendetta del principe contro gli abusi di potere ruinosi pel tesoro della corona [2]).

Il *deficit* del tesoro dette luogo più volte a misure più amministrative che giudiziarie. Perciò delle commissioni straordinarie furono nominate per esaminare lo stato dell' *Aerarium* e mettere un termine alle pubbliche spese dell' anno 6, sotto Augusto [3]), nel 62 sotto Nerone [4]), e nel 76 sotto Vespasiano [5]). Senonchè questa revisione non ottenne che un resultamento temporaneo.

Si comprende dunque come l'impero abbia dovuto [I, **267**] mantenere aggravandole al caso, le penalità della legge *Julia Caesaris* contro il crimine di concussione, *Repetundae pecuniae*. Un senatoconsulto promulgato sotto Claudio [6]) puniva come concussionario l' avvocato o patrono che mettendo in non cale la legge Cincia, traesse un salario dalla sua abilità. La qualifica di concussione raggiungeva ogni atto per cui un governatore, un magistrato o uno dei suoi agenti o subordinati estorcesse per frode o per violenza ai soggetti dell' impero, o ricevesse regali d'una certa importanza, per compiere o non compiere un atto del suo ministero, o, all' occorrenza, soltanto delle sue funzioni. Questo reato [7]) implicava oltre la restituzione

---

[1]) V. Ed. Laboulaye, *op. cit.*, p. 402, e seg.

[2]) Tac., *Annal.*, 4,30; Sveton. *Titus*, 8; Laboulaye, *Essai*, p. 434 e seg.

[3]) Dio. Cass., 55, 25, Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 1, p. 623; Marquardt, *R. Staatsverwaltung*, II, p. 294 e 2.ª ediz., p. 303, e seg.

[4]) Tac., *Annal.*, 15, 18; *tres deinde consulares vectigalibus publicis praeposuit cum insectatione priorum qui gravitate sumptuum justas reditus anteissent.*

[5]) Tac., *Histor.*, 4, 9 e 40; *Tum sorte ducti, per quos redderentur bello rapta, quique aera legum vetustate dilapsa noscerent figerentque et fastos adulatione temporum foedatos exonerarent modumque publicis impensis facerent.*

[6]) Tac., *Annal.*, 11. 5, 7; 13, 5, 42; Plin., *Epist.*, 5, 21; Laboulaye, *Essai*, p. 420.

[7]) Sul reato di concussione (*Repetundae pecuniae*) vedi Plin., *Epist.*, 2, 11, 19.; Dig. 48, 11, *de lege Julia. repetund.*; Cod. Justin., 9, 27; cod. Theod. 9, 27; Walter, *Geschichte* n.° 814, Rudorff, *R. Rechtsgesch.*, I, § 31; II § 120, p. 395 e seg.; A. W. Zumpt, *Crisminalrecht der Roemer*, 2, 2, p. 294, 336, 338, 356, 360; Mommsen, *R.*

dei valori tolti agl' interessati, una pena pecuniaria del quadruplo, e alcune incapacità, come quelle d'esser testimone, giudice, o di patrocinare in giudizio, di sedere in senato [1]) ed anche nei casi più gravi, una pena capitale come quella dell'esilio, trasformata in deportazione sotto l'impero [2]). L'accusa era aperta agli interessati e ad ogni cittadino, anche dopo la morte del colpevole, come in caso di lesa maestà, per ottenere l'ammontare della *litis aestimatio* dagli eredi o da chiunque avea profittato del delitto [3]).

La legge Julia di Augusto sul peculato [4]) aveva specialmente regolata la materia, prevedendo il fatto di ogni funzionario o particolare che avesse fraudolentemente [I, **268**] stornato o impiegato a suo profitto un valore appartenente ai pubblici tesori, militare o fiscale o ad una cassa comunale. Le stesse penalità erano applicate al crimine di concussione.

Il delitto di detenzione del denaro pubblico (*residuae pecuniae*) cadeva del pari sotto la legge precedente [5]). Un capitolo speciale contemplava non solo il caso del contabile in debito, che scientemente riteneva il danaro dello Stato, ma ancora quello d'ogni debitore del tesoro, che, consapevolmente, serbava i valori più d'un anno in suo potere, ma senza l'intenzione provata di stornarli. Questo doveva colpire i magistrati che ordinavano i pagamenti e che s'erano ingeriti del maneggio dei fondi dello Stato, od ogni altro colpevole di contabilità irregolare.

I condannati incorrevano nella pena della restituzione del triplo della somma dovuta. Ma il dolo aggiunto a questi atti li trasformava in delitto di peculato [6]).

Sotto la Repubblica, questi diversi reati appartenevano alla competenza delle corti d'assise (*quaestionaes perpetuae*) o di giuria, presiedute da un pretore speciale. Il principato si guardò bene dal sopprimere brutalmente

---

Staatsrecht., 2.ª ediz., t. I, p. 974; II, 1, p. 214, 573; Huschke, *Die Multa*, p. 350; Laboulaye, *Essai*, p. 418 e seg.; Rein, *Criminalrecht*, p. 604 e seg.

[1]) Sveton., *J. Caesar*, 43; Dig. 48, 11, 6, § 1, *de lege Julia repetundarum.*

[2]) Dig. 48, 11, 7, 3 *de lege Julia repetundarum.*

[3]) Dig. 48, 11, 2; *Datur ex hac lege et in heredes actio intra annum duntaxat a morte ejus qui arguebatur.*

[4]) V. Dig. 48, 13, *ad legem Juliam peculatus et de sacrilegis et de residuis*; Cod. Just., I, 28, 29; Walter, *Geschichte*, n. 813, nota 164 e seg. Rein, *Criminalrecht der Roem.*, p. 672; Rudorff, *Roem. Rechtsgesch.*, I, p. 91; II, p. 492; A. W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, p. 78, 82 e seg.; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., t. I, p. 179. 676, 678, nota 7; e II, 1, p. 193, nota 1, p. 570; Laboulaye, *Essai*, p. 319, 419 e seg.

[5]) Sul delitto di *Residuae pecuniae*, v. Paul *Sentent. recept.*, 5, 27; Dig. 48, 13. Cod. I, 9, 28; Walter, *Geschichte*, n. 813, nota 169; Zumpt, *Criminalrecht*, II, pagina 83 e seg.; Rudorff, *R. Rechtsgeschichte*, 1, 55, 37 e 2, § 37 e II, § 118, p. 394 e seg., Mommsen, *R. Staatsrecht.*, 2.ª ediz., t. I, p. 675, 676, 678; Cod. Th., 9, 18.

[6]) V. Dig. 48, 13, fr. 2 e fr. 4 § 3, 4, 5 e fr. 13, 11, (8) o 9; Paul., *sentent. receptae*, 5, 29, *ad legem Juliam peculatus*; Mommsen, *R. Staatsrecht.*, II, 1 p. 678, nota 6.

questa giurisdizione liberale [1]). Senonchè permise all'accusatore la scelta tra la giuria e le nuove giurisdizioni imperiali, quelle del Senato e del principe [2]). Le due ultime erano padrone di declinare la [I, **269**] conoscenza dell'affare [3]): ma se più di tre tribunali erano investiti a un tempo, il principe aveva la priorità sul Senato e questo sulla giuria [4]). La consuetudine d'altronde rendeva i senatori giudici dei delitti dei loro pari [5]), e da Settimio Severo, in poi, questa guarentigia spesso giurata dai primi imperatori, fu anche elevata a legge [6]). Quanto al principe, egli era padrone di giudicare col suo consiglio o di delegare la sua giurisdizione [7]). Gli accusatori dei pretesi colpevoli di concussione e di peculato s'indirizzavano di solito ai consoli ch'erano padroni di lasciar cadere il processo o di sottoporre la cosa al Senato da loro presieduto [8]). Domiziano invitò i tribuni del popolo a perseguitare un edile per concussione innanzi al Senato [9]). Questo gran corpo deliberava senza essere soggetto alle forme precise della legge d'Augusto pei *Judicia publica*, cioè per le corti d'assise. Esso magari esaminava la causa, spesso, in presenza dell'imperatore. Questi a volte presiedeva quando era console, oppure sedeva come membro del Senato [10]); secondo il suo capriccio, poteva astenersi od anche rappresentare la parte d'accusatore, di difensore, di testimone o giudice. Infine interveniva col suo potere tribunizio [11]), per arrestare l'azione, per annul-

[1]) Vediamo delle corti d'assise funzionare sotto l'impero, anche in materia di lesa maestà (v. Tacit., *Annal.*, 1, 72; Sveton., *Tiber.*, 8,58), quantunque, come osserva il Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 1, p. 111, nota 6), la più parte dei processi di questo genere venissero al Senato.

[2]) Mommsen, *op. cit.*, II, p. 111 e Tac., *Annal.*, 2, 79; 3, 10; 4, 12.

[3]) Tac. *Annal.*, 4, 21, 13, 10.

[4]) Willems, *Droit public*. 4.ª ediz., p. 465 e 5.ª ediz., p. 475.

[5]) V. Tac., *Annal.*, 6, 8; 11, 4; 14, 40; 16, 8; Plin., *Epist.*, 3, 9; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 1, p, 112 nota 2.

[6]) Dio. Cass., 74, 2; confronta 79, 4; Spartian., *Vit.*, 7.

[7]) Sulla giurisdizione criminale del principe, vedi Laboulaye, *Essai*, p. 428, 454, e seg.; Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, 2, p. 917-922, 935; Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 474 e seg.; Walter, *Geschichte*, n. 843; Rudorff, *op. cit.*, II, § 104, p. 342 e seg.; Karlowa, I, p. 498.

[8]) Plin., *Epist.*, 4, 9, *in fine*: Laboulaye, *Essai*, p. 439; Mommsen, *op. cit.*, II, 1, p. 114.

[9]) Sveton., *Domitian.*, 8: *Auctor et tribunis plebi fuit aedilem sordidum repetundarum accusandi judicesque in eum a Senatu petendi*. Sulla giurisdizione del Senato, vedi Mommsen, *op. cit.*, II, 112, 113, 117; Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 466 e 5.ª ediz., p. 472; Rudorff, *op. cit.*, II, p. 341; Laboulaye, *Essai*, p. 413, 438; Lange *roemische Alterthümer*, II, 3.ª ediz., 1869, p. 442 e 1.; Karlowa, I, p. 519.

[10]) Laboulaye, *Essai*, p. 442, Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 115, nota 8.

[11]) V. Tac. *Annal.*, 3. 70: Tiberio intercede per un cavaliere romano accusato di lesa maestà.

lare [1]), o per riformare, sia pure aggravandola, la sentenza già pronunziata dal console giusta il decreto reso dalla maggioranza [I, **270**] del Senato [2]). Adriano fu il primo che interdisse d'appellarsi all'imperatore contro le sentenze del Senato [3]). Spesso il principe si riserbava le accuse contro i *procuratori* che egli rinviava eccezionalmente al Senato, e giudicava in via normale, col suo consiglio, ma anche, allora, senza pubblicità.

Contro i magistrati senatori, al contrario, il principe [4]) amava di porsi al riparo dietro la comoda giurisdizione del Senato che egli dominava da sovrano [5]) Gli storici ci riferiscono un certo numero di processi di concussione o di peculato, in cui l'accusa supplementare di lesa maestà veniva spesso in aiuto alla mancanza di prova dei fatti dapprima specialmente incriminati [6]). Se i processi raccontati da Plinio il giovane, sotto Traiano, si raccomandano per una regolarità singolare e un' equa osservanza delle forme; in genere, al contrario [7]), delitto, procedura e pena, recavano tutti l'impronta dell'arbitrio più odioso, sia nella *cognitio principis* che nella *cognitio senatus*. La giurisdizione consolare e senatoria, rivestita nello stesso tempo del potere legislativo, funzionava senza essere legata dalle qualificazioni, delle forme o dalle penalità delle leggi sui delitti pubblici. Di qui lo strano spettacolo che presenta il tribunale del Senato o del Principe. Non più [I, **271**], garenzie di pubblicità, non più libertà di difesa, non più limiti al cumulo delle accuse e all'introduzione di nuove pene o alla resurrezione di barbari castighi anteriori alle leggi Valerie per colpire anche delitti non previsti dalla legislazione esistente. Ecco quel che già resta sotto il primo impero dei codici criminali dello Stato libero! Bisogna leggere nel dotto *Saggio sulle leggi criminali* dei Romani, di Laboulaye [8]), l'eloquente apprezzamento di questa pretesa giustizia di cui il processo di Silano, accusato di concussione sotto Tiberio, ci offre uno spaventevole esempio. Si vede un severo amministratore qual'è Vespasiano, favorire i delatori per far pagare il riscatto agli accusati o ai

---

[1]) Tac., *Annal.*, 14, 48; Willems, *Droit public. rom.*, 4.ª ediz., p. 468 e 5.ª ediz., pag. 474.

[2]) Tac., *Annal.*, 2, 30, 31; 3. 10, 18. 70; 4, 28, 31. 42; 16, 11. 24; Dio. Cass., 59, 19; Sveton., *Claud.*, 23; vedi Laboulaye, *Essai*, p. 428 e 442.

[3]) Dio. Cass., 68, 2, 5, 69, 2, 74, 2; Spartian, *Vita Hadriani*, 7; Dig.. 49. 2. 1, § 2 *a quibus appell. non licet.*

[4]) *Vita Hadriani*, 7; Tac., *Dialog. de oratoribus* 9; *Annal.*, 13, 33; Dio. Cass., 60, 33.

[5]) Laboulaye, *Essai*, p. 424, 430.

[6]) Tac., *Annal.*, 3, 38, 42; *Hist.*, 1. 77; Zumpt, *Criminalrecht*, II. 2. p. 351; Laboulaye, *Essai*, p. 418, 421, 426.

[7]) Laboulaye, *Essai*, p. 420, 421; Zumpt. *Criminalrecht.* II, 2 p. 338 e seg.; Plin. *Epist.*, 4, 9 § 17; Willems, *Droit public romain*: 4.ª ediz., p. 467, nota 8, e 5.ª ediz., p. 474, nota 2.

[8]) Laboulaye, *Essai*, p. 422, 425 e seg.

condannati [1]). Nel III secolo, Aureliano applica senza scrupoli le pene militari più atroci ai funzionari accusati di peculato [2]).

Ma questa repressione crudele o intermittente implica migliori risultati dal punto di vista della buona gestione e del controllo del dispotismo? No! la storia vendica qui la morale e il diritto pubblico, constatando che la decadenza è universale. L'accrescimento forzato delle spese della corte e dell'esercito esaurisce di continuo il tesoro del popolo, confuso dal III secolo con quello del principe dal punto di vista del diritto di disporre delle risorse pubbliche. L'imperatore è troppo spesso tentato di riempire le sue casse con l'aiuto del suo diritto di alta giustizia, impiegato di buon'ora come mezzo di confisca [3]). Questo esempio [I, **272**] d'estorsione, partito così dall'alto, non poteva che corrompere gli amministratori o tesorieri del fisco sino al più basso grado della gerarchia. Il gran principio della contabilità sembra scomparire nella crescente confusione del pagamento e del maneggio del denaro pubblico nelle mani dei procuratori di provincia. Gli storici dipingono a tinte sempre più fosche la tirannia dei governatori [4]), le esazioni degli officiali e dei *rationales* [5]) e la miseria crescente dei senatori municipali o *curiales* resi responsabili della riscossione delle imposte dirette [6]).

---

1) Sveton., *Vespasian.*, 16.

2) *Vita Aureliani*, 39.

3) Tac., *Annal.*, 2, 38, Sveton., *Vespasian.*, 16, *Domitian.*, 12, *Caligula*, 41, *Nero*, 32; *Vitellius*, 14; Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2, p. 277 e 294; Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., t. 2, p. 961. 970; Hirschfeld, *op. cit.*, p. 46; Laboulaye, *Essai*, p. 442. Le corti d'assise (*quaestiones perpetuae*) avevano di buon' ora perdute le cause capitali (Dio. Cass., 50, 20, 21; Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, 217, 1; 1019, nota 15). Questa giurisdizione scomparve anche al principio del III secolo (Menn, *De interitu quaest. perpet.*, Neuss, 1859; Mommsen, *op. cit.*, II, p. 918, nota 4). La giurisdizione criminale è esercitata nel nome del principe dal *Praefectus urbi* a Roma e in un circuito di cento miglia; dai *Praefecti praetorio* in Italia; al di là di questo circuito e sulle persone esenti dalla giurisdizione dei governatori, e sulle altre in provincia, dai governatori (V. Willems, *Droit public rom.*, 3.ª ediz., p. 471 e 5.ª ediz., p. 476; Karlowa, *Rechtsgesch.* I, p. 565).

4) Sulla tirannia del principe o dei governatori di provincia, vedi Svet., *Tiber.*, 49; *Vespasian.*, 19; Philostrat., *Vita Apollon.*, 7, 23; Juvenal, 1, 47-50; 8, 87-120; Plin., *Epist.*, 2, 11; 3, 9; Friedlaender, *Sittengeschichte*, 4.ª ediz., I, p. 246-248; Senec., *de benefic.*, 1, 9, 4; Willems, *Droit public romain*, 4.ª ediz., p. 593; e 5.ª ediz., p. 508; Laboulaye, *Essai*, 418, 430, 444 e seg., Walter, *Geschichte*, n. 392. 394. Per l'epoca dei trenta tiranni, vedi gli *Scriptores Historiae Augustae*.

5) *Vita Gordian.*, 7; Herodian., 4, 7, 2. Dig. I, 19; Cod. J., 9, 8, 6; 10, 5, 1. Sui *rationales*, vedi Walter, *Geschichte*, n. 334, 413; Mommsen, II. 2, p. 989; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 36 e seg., Marquardt, *R. Staatsverwalt.*, 2.ª ediz., p. 309. Sugli *officiales*, Walter, *Geschichte*, n. 362, nota 14; Gothofredus, *ad Cod. Th.*, 11, 7, 17. 18.

6) Sulla responsabilità dei membri del Consiglio municipale delle città (*curiales*), relativamente all'entrata delle imposte, vedi Digesto, 50, 4, 18, § 8 *de muner.*;

Alla metà del III secolo, allorchè la dominazione degli eserciti mise capo ai trenta tiranni, l'anarchia interna dovette rovinare nello stesso tempo lo Stato e i cittadini e disorganizzare l'amministrazione [1]. Per aver confiscato successivamente tutte le garanzie costituzionali e la libertà, il principato non potè realizzare, con un ordine durevole, una situazione finanziaria solida e un controllo efficace dell'impiego del pubblico danaro [2].

Si cercherà nel libro terzo e ultimo di ricercare se la monarchia orientale riuscì meglio a far rinascere per lungo tempo la prosperità pubblica.

Libanius, Oratio περὶ τῶν προστασιῶν; Cod. Theodos., 11, 7, 12, 16, *de exactor.*, Novell. Martian., tit. 2 *de indulg. reliq.*, § 2; Novell. Majorian., tit. 7, *de curialibus*; Gothofredus, *Paratitla ad cod. Theodos.*, 12, 1 *de decurion*; Kuhn, *Die bürg. und Staedtische Verfassung*, I, p. 244 e seg.; Walter, *Geschichte des R. Rechts*, 3.ª ediz., n. 396, 398; Marquardt *R. Staatsverwaltung*, I, p. 510 e seg.; Rüdiger, *de curialibus*, p. 12; Huschke, *Ueber den Census de früher. Kaiserzeit*, 136, 143; Guizot, *Essais*, n. 1, p. 16 e seg.; Serrigny, *Droit public romain*, n. 235, 268 e seg.; Willems, *Droit public romain*, 5ª ediz., p. 600 e seg.

[1]) V. M. Duruy, *Les conditions sociales au temps de Constantin*, nel resoconto de l'*Académie des Sciences morales et politiques*, 1882, p. 206 e seg.; V. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 297; e Mommsen, *R. Staatsrecht*, II, p. 725.

[2]) Nel fondo del sistema del principato costituzionale vi era una concezione molto superficiale e poco durevole. Essa si alterò sin dai regni di Tiberio e di Claudio. Mommsen lo confessa egli stesso (*R. Staatsrecht*, 2.ª ediz., p. 725 e seg.) e il suo discepolo, Hirschfeld, lo proclama più altamente (*Untersuchungen*, p. 281 e seg.). Confronta Laboulaye, *Essai*, p. 393 e seg. L'impero conteneva il germe d'una lotta incessante e accanita fra il Senato e il principe, e fra i due poteri della Diarchia istituita sotto la forma repubblicana (v. Mommsen, *op. cit.*, II, p. 736, nota 1). Questa lotta, che si riprodusse fino alla metà del III secolo sotto tutte le forme, doveva cominciare col dispotismo ipocrita di certi principi, per metter capo alla violenza insensata degli altri, al predominio degli uffici imperiali sulle magistrature repubblicane, dell'ordine equestre sull'ordine senatorio, all'assorbimento delle provincie senatorie da parte delle provincie imperiali, dell'*Aerarium* da parte del *Fiscus* (v. Hirschfeld, che ha bene indicato il parallelismo dei due punti di vista, p. 1, 22, 297; 298) e infine all'anarchia del III secolo, terminata con la monarchia orientale e assoluta di Diocleziano e di Costantino (Willems, *Droit public romain*, 1.ª ediz., p. 549 e seg., 5.ª ediz., p. 555 e seg.).

|I, 309| # LIBRO TERZO.

Delle Finanze e della Contabilità sotto il Basso impero

INTRODUZIONE.

Il sistema di contabilità, di cui abbiamo mostrato gli elementi quali appaiono sotto la repubblica romana e poi si perfezionano, dal punto di vista dei particolari, con l'amministrazione del primo impero, ha dovuto svilupparsi sulle stesse basi dapprima, poi, verso la fine di questo periodo, complicarsi all'eccesso e perdere qualcuna delle sue migliori garenzie sotto il regime di monarchia dispotica e orientale organizzato, nel Basso Impero, |I, 310| da Diocleziano e Costantino. Si trovano, per studiare il nostro soggetto in quell'ultima epoca, dei dati molto estesi ma spesso molto oscuri per la loro stessa immensità e per le loro variazioni storiche, principalmente nelle costituzioni imperiali [1]) e nei codici che li hanno raccolti per la più parte, sia nei frammenti dei giureconsulti e nei racconti degli storici, sia infine nei monumenti epigrafici e altri di quel periodo.

Un erudito, che onorò la Francia nel XVII secolo, J. Godefroi, ha completato coi suoi dotti commentarî del codice theodosiano [2]) l'opera così ben cominciata nel XVI secolo dall'illustre Cujas nelle sue lezioni sui tre ultimi libri del codice e sulle Novelle di Giustiniano. Sventuratamente questa potente esegesi non ha potuto trattare un gran numero di costituzioni

1) Haenel, nel suo *Corpus legum ab imperatoribus Romanis ante Justinianum latarum*, Leipzig 1857, ha tentato di raccogliere tutte le leggi non raccolte nei Codici gregoriano, hermogeniano, teodosiano, giustinianeo. (Vedi sulle raccolte di Giustiniano, Demangeat, *Cours élém. de droit romain*, I, p. 111 e s., 3.a ediz., Parigi, 1876, e Rudorff, *roem. Rechtsgeschichte*, I, § 108 a 115, Leipzig, 1859-60; Otto Karlowa, *roemische Rechtsgeschichte*, Leipzig, 1885, I, 2, § 117, p. 1003 e s.; Ortolan, *Législ. rom.*, 11a ediz., Parigi, 1880, I, p. 427 e s.

2) *Codex Theodos. cum perpetuis commentariis Jac. Gothofredi, opus posthumum . . . opera et studio Antonii Marville antec in univers. Valentina*, tom. VI, Lugdun. 1655, fol., *editio nova . . . collata cum antiquis. Cod. M. S. Würceburgensi*, C., I. D. Ritter. tom. VI, Lips, 1730-45, ristampato a Mantova, 1740-1750 in-fol., vedi su questo soggette Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 113, p. 960 e s.; Ortolan, I, p. 400.

imperiali scoperte nel XIX secolo e riunite oggi nell'edizione data dall'Haenel del codice theodosiano e delle novelle post-theodosiane [1]). Gli studî storici di Savigny [2]), i commentari di Böcking sulla *Notitia dignitatum* [3]), l'ammirabile sintesi di Bethmann-Hollweg sull'organizzazione giudiziaria e la procedura civile dei Romani | I, **311** | fino al Basso Impero [4]), i riassunti così preziosi di Walter [5]), i lavori di Kuhn [6]), del nostro rimpianto J. Naudet [7]), del giudizioso Serrigny [8]) e del dotto Bouchard [9]) non hanno

[1]) I Codici gregoriano e hermogeniano (v. Rudorff, *R. Rechtsgeschichte*, I, § 98, 99, sono stati pubblicati in ultimo luogo da Haenel, in testa alla sua edizione del codice teodosiano nel 1837, e le Novelle Post-theodosiane (v. Rudorff, I, § 101) con delle costituzioni divulgate da Sirmond, nel 1844 nel *Corpus juris ante Iustinian.*, a seguito del Codice theodosiano, v. Rudorff, I, § 102; Otto Karlowa, *op. cit.*, § 113, p. 959 e seg.; Ortolan, I, p. 367 e s.

[2]) Vedi Savigny, *Geschichte des röemischen Recht im Mittelalter*, 2.ª ediz., 1834-1851, tradotta in francese da Guenoux nel 1839.

[3]) Boecking, *Notitia dignitatum et administr. omnium tam civil. quam militar. in partibus Orientis et Occidentis*. Bonnae 1853, 3 vol., in-8°; Otto Seeck, *Notitia dignitatum: accedunt Notitia urbis Constant et laterenl. provinciarum*. Berlino. 1876; Otto Karlowa, I, 2, § 115, 991 e seg.

[4]) Bethmann-Hollweg, *Der roem. Civilprocess*, 2.ª ed., Bonn, 1864-66, 3 voll. in-8°, di cui il 3.° s'occupa specialmente dell'organizzazione giudiziaria e della procedura del Basso Impero e dà, in tale occasione, con perfetta concisione e chiarezza, le notizie più precise e più sicure sull'amministrazione imperiale in quest'epoca.

[5]) Walter, *Gesch. de roem. Rechts*, 3.ª ed., Bonn 1860, 2 voll. in-8°, presenta un quadro sintetico e riassuntivo, ma assai esatto e limpido, della costituzione del Basso Impero, nei n.ri 359 e seg. del volume I, in cui si fonda non solo su Cujacio, Gothofredo e Savigny, ma anche su di una notizia approfondita delle fonti.

[6]) E. Kuhn, *Die staedtische und bürgerliche Verfassung des roem. Reichs bis auf die Zeiten Justinians*, 2 vol. in-8°, 1864, 1865, studio particolareggiato sulla condizione delle persone e delle provincie a quell'epoca.

[7]) Naudet, *Des changements opérés dans toutes les parties de l'administration romaine sous le règne de Dioclétien, Constantin*, etc., Parigi 1817, 2 vol., opera molto dotta e molto ben pensata. V. anche i notevoli lavori di Albert de Broglie *L'Eglise et l'Empire romain au IV siecle*, 6.ª edizione, Parigi, 1877, in-12°, e Duruy, *Histoire des Romains*, vol. VI, 1883.

[8]) Serrigny, *Droit public et administratif romain*, 2 vol. in-8°, Parigi, 1862. L'eminente decano della Facoltà di Digione pare che abbia poco conosciuto i lavori tedeschi, ma egli ha apportato nell'esame delle istituzioni del Basso Impero delle idee liberali ed elevate; egli fa dei paragoni numerosi e molti interessanti fra il diritto amministrativo del Basso Impero e quello dell'Impero francese. Questa è la grande originalità di questo bel libro.

[9]) Bouchard, *Etude sur l'administration des finances de l'empire romain dans les derniers temps de son existence*, Parigi, 1871, in-8°. Il dotto presidente di Camera alla Corte dei Conti non ha trascurato le fonti; egli spesso ha tratto partito dai lavori di J. Godefroi e del Boecking. Se egli non ha potuto consultare i recenti documenti e gli studi dell'erudizione tedesca, ha mostrata una intelligenza penetrante e

potuto colmare che in parte questa lacuna. Senza trascurare di ricorrere a queste gravi autorità, noi dovremo incessantemente controllarli coi testi ai quali bisogna sempre ritornare, malgrado gl'imbarazzi della fraseologia scorretta, diffusa e gonfiata dalle leggi del Basso Impero, e segnatamente dalle Novelle di Giustiniano. Frattanto bisogna attingere a queste fonti ben poco limpide i documenti necessarî all'intelligenza dell'organizzazione amministrativa dello stesso periodo.

La riforma del sistema imperiale era divenuta necessaria alla fine dei III secolo della nostra èra, per via delle stesse cause che avevano apportata la decadenza dell'Impero romano propriamente detto. Un dotto pubblicista d'oltre Reno, Bethmann-Hollweg [1]), che vien dopo Tillemont, Montesquieu, Gibbon e Guizot, riassume molto bene i motivi dello scacco del governo misto, qualificato *Diarchia* da T. Mommsen [2]), cioè la monarchia limitata dal concorso apparente del Senato. rappresentante della nazione [3]).

molto elevata del sistema finanziario del Basso Impero, applicandovi felicemente i dati, le abitudini e il linguaggio della scienza moderna in questa materia. Noi dovremo molto più spesso citare, lodare o completare l'opera di Bouchard anziche criticarla.

[1]) Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*. III, § 126, e s., p. 8 e s., 2.ª ediz., Bonn, 1866. L'autore ha spesso profittato delle idee elevate di Montesquieu, benchè, secondo il deplorevole costume d'oltre Reno, egli non citi quasi mai gli scrittori francesi, anche quando prende a prestito da loro una parte delle loro idee generali e delle loro considerazioni più elevate. V. anche Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 91. p. 822 e s., sulla transizione dell'impero alla monarchia del Basso Impero.

[2]) La nuova parola Diarchia appartiene al dotto T. Mommsen (*roem. Staatsrecht*, 2.ª ediz., II, p. 725, Leipzig, 1877); ma l'idea d'un governo misto in cui il potere dell'imperatore o del principe, in una parola il principato, si ponesse a lato del potere del Senato, almeno durante il I.º secolo dell'èra cristiana, questa idea, ridotta ad una giusta misura, appartiene a dei dotti francesi. Vedi Montesquieu, cap. XIII, tom. II, p. 290. Ed. Lefevre; A. de Broglie *L'Eglise et l'empire romain*, I, *Introduction* o discorsi preliminari, p. 11 e s., edizione citata più su, nota 10; e sopratutto Laboulaye (*Essai*, p. 393); quest'ultimo dice benissimo: « Questo nuovo « elemento della potenza imperiale gettato in mezzo alla Repubblica apportò nella « costituzione il più singolare perturbamento; lo Stato si divideva tra il principe « da una parte, il Senato e il popolo dall'altra; e ciascuno dei due poteri ebbe le « sue finanze, la sua amministrazione, i suoi magistrati particolari. Fra due forze « rivali la lotta non era possibile, per una fatalità che spiega troppo facilmente la « rapida caduta della costituzione repubblicana: il principe che era nello Stato un « potere distinto, era nello stesso tempo il primo magistrato del Senato e del po- « polo, poichè egli aveva doppia voce nel governo ed era padrone dei due piatti « della bilancia ». Vedi Egger, *Exame des historiens d'Auguste*, e Dureau de la Malle citato da lui. Confronta Ed. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, Parigi, 1845; p. 386 e sopratutto p. 393 e s. e Puchta, *Cursus Institutionem*. § 86; Madvig, I, p. 561: Zeller, *Les Empereurs romains*, 4.ª ediz., p. 5 e s., Parigi. 1876.

[3]) Il dotto e modesto Madvig nel trattato elementare che ha da poco pubblicato sulla costituzione e l'amministrazione dello Stato romano (*Die Verfassung und*

L'impero costituzionale e il potere senatorio [I, **312**| seccombettero definitivamente dopo la morte d'Alessandro Severo (235 della nostra èra), sotto l'influenza di tre cause principali.

In primo luogo, l'impero, fondato dall'esercito, accettato subito dopo a Roma e nell'Italia decimata e esaurita dalle guerre civili, e specialmente nelle provincie fino allora sfruttate dall'aristocrazia romana, si stabilì con la forza delle armi e per una condizione di fatto, senza patto nè transazione: esso non potè dunque organizzare una monarchia temperata, appoggiata su istituzioni regolari e sui diritti riconosciuti dei cittadini [1]). Di là l'ostacolo insuperabile che non permise ad Ottavio, malgrado la sua profonda abilità a rivestire l'impero delle forme repubblicane e a dar loro in seguito per base la sovranità del popolo manifestata nei comizi e nel seno del Senato, d'organizzare un governo rappresentativo, troppo poco conosciuto dall'antichità, allorchè il governo diretto era divenuto impossibile in Roma trasformata in capitale dell'Universo. Anche Roma doveva discendere a poco a poco alla condizione d'una semplice capitale amministrativa [2]) in luogo d'una città sovrana. Gli abitanti furono presso a poco assimilati ai provinciali dotati del *jus civitatis*, |I, **313**| ma soggetti all'autorità assoluta del proconsole.

Verwaltung des roemischen Staats, 2 vol. in-8°, Leipzig, 1881-1882), trova, *Vorrede*, p. VIII, che T. Mommsen ha troppo sistematizzato l'insieme della teoria della dyarchia e sopratutto la sua dottrina sull'origine e la natura dei poteri del principe. V. anche Otto Karlowa opera citata, I, 2, § 95, p. 812 e s.

[1]) V. Zeller, *Hist. des emp.*, 4.ª ed., p. 383 e s.: Marquardt (In Becker-Marquardt, *Handbuch*, II, 3, p. 292, Leipzig, 1849) dice benissimo: « l'impero romano, uscito « da una sanguinosa guerra civile, *poggiato su un esercito vittorioso*, era sprovvisto « fin dai suoi primi passi di tutte le garanzie necessarie ad una esistenza tran- « quilla e ad un ulteriore sviluppo regolare ». V. anche A. de Broglie, *op. cit.*, p. 14 e s. Frattanto il mondo aspirava al riposo e le provincie alla pace; esse profittarono sopratutto dell'ordine ristabilito dall'impero nei primi tempi (Tac. *Annal.*, I, 1 e I, 2., Madvig, 1, p, 529 e anche Laboulaye, *Essai*, p. 8, 400, 404).

« Allorchè Augusto fu una volta il padrone, dice Montesquieu, la politica lo « fece lavorare a ristabilire l'ordine per far sentire la felicità del governo d'un « solo » (*Grandeur et décad.*, ch. XIII, t. II, p. 292.

[2]) V. Laboulaye, *Essai*, p. 166, 399, 104. Frattanto Roma conserva lungamente con l'Italia, le immunità giuridiche e finanziarie attaccate al *jus italicum*, accordate in seguito a certe città. Viene in campo questa franchigia anche nel Basso Impero, ove fu accordata a Costantinopoli (Cod. Theod., XIV, 3 de *jure ital.*), e Giustiniano ne ha lasciato sussistere la menzione nei frammenti dei giureconsulti inseriti nel Digesto. V. Dig., 50, 15, 8 pr. e § 5, 7, *de censibus*. Sul *Jus italicum* consultate Walter, *Gesch des r. Rechts*, 3.ª ed., nn. 319, 106, 572; G. Révillout, *Revue historique de droit fr., etc.*, t. 1, p. 341 e seg.; Demangeat, *Cours élément. de droit rom.*, I, p. 165, 3 ed.; Madvig, I, p. 71; II, 95, 100; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 18, p. 339 e s. e 55, 76, p. 579 e s.: Jullian, *Les transformations politiques de l'Italie*, Paris, 1883, p. 71 e s.: Heisterberg, *Name und Begriff des Jus italicum*, Tubingen, 1885.

I poteri del principato consistettero dunque principalmente nell'*imperium* consolare, che Mommsen dimentica troppo nell'*imperium* proconsolare, e infine nella potestà tribunizia [1]), d'ora innanzi libera di ogni limite territoriale. Questo insieme di prerogative continuava, sotto un altro aspetto, il potere dittatorio o costituente abdicato da Ottavio (nel 727 di Roma o 27 av. G. C.). Esso fu confermato, per la forma e a tempo [2])

[1]) Il Consolato è menzionato molto formalmente (Tacito, *Annal.*, I, 2, Dio Cass., LIV, 40). V. Marquardt, II, 3, p. 293; Madvig, I, p. 537 e 538. È a notare che il tribunato, instituito con la sua inviolabilità temporanea, ma nel recinto del *Pomerium* della città solamente (V. Dio Cass., L, 19; Sveton., *Tiber.*, II; Laboulaye, *Essai*, p. 11, 177, 187; Eckhel, *Doctrina num.*, VIII, p. 391-449; Becker-Marquardt, *Handbuch*, II, 3, p. 297, nota 1301), per difendere la plebe divenne l'organo e il pretesto del rovesciamento della Costituzione per opera di Cesare, e, sotto la sua dittatura come sotto il principato d'Augusto (v. T. Mommsen, *R. Staatsr*, II, 2, p. 838), la parte essenziale del dispotismo imperiale (v. I. - J. Rousseau, *Contrat social*, IV, 5, p. 408, ed. Lefebvre; *Lettres écrites de la Montagne*, parte II, lettera 9, p. 700), sotto il titolo di potere tribunizio, senza limite di tempo nè di luogo, come il potere proconsolare (v. Tacit., *Annal.*, I, 2; III, 7, 56; Dio Cass., LIII, 17 e 32; L, I, 19; *Vell.*, II, 99; vedi Vopisc., *Tacit.*, 1). Laboulaye aveva già fatta questa riflessione (*Essai*, p. 391) e dice molto bene altrove: *Roma divenne provincia* (p. 166). Il potere proconsolare, altra volta temporaneo, terminava del tutto alle porte di Roma; ma fu altrimenti sotto il principato; esso si estese a Roma, anche sui cittadini e i senatori. V. Eckhel, *Doctr. num.*, 337; Marquardt, *Handb.*, II, 3, p. 295, 296; Dio Cass., LIII, 32.

[2]) Questa lugubre commedia che consiste nel far legittimare immediatamente la dittatura (v. Serrigny, nn. 1, 3, 4, 5, 6) e le proscrizioni, aveva i suoi precedenti, Mommsen (*r. Staatsr.* 2.ª ed., II, 1 p. 712 e principalmente 714) tentò a quanto pare vanamente di dare un colore giuridico legale, sotto pretesto di potere costituente e di dittatura, col *jus gladii* alle proscrizioni di Sylla e dei triumviri. Alcuna ragione non può legittimare gli atroci massacri che le pretese leggi Valeria e Titia non fanno che rendere più odiose con la loro ipocrisia: ma nulla uguaglia a questo riguardo, il preambolo dell'editto di proscrizione dei triumviri (v. Appian, *Bell. civil.*, 4, 8, 11). Se si tratta d'una misura di guerra come dice altrove Mommsen, e fondata sulla necessità (I, p. 145 e 664), o sulla salute pubblica (II, 155) a che scopo elaborare tutta una teoria costituzionale per farci l'apoteosi della forza e arrivare a questa strana conclusione che le proscrizioni compiute in forma d'assassini sono, *dal punto di vista giuridico inattaccabili come le sentenze di morte confermate dai comizi ed eseguite dal littore!* Ecco i precedenti a Roma: Nel 672 di R. o 82 av. G. C., Sylla fece rendere, sulla proposta d'un *Interrex*, la legge *Valeria* che gli dava i poteri di dittatore perpetuo (v. Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., Parigi 1884, p. 269; Walter, n. 249, nota 10; T. Mommsen, *r. Staatsr*, 2.ª ed., II, p. 683 e s.; Rudorff, *r. Rechtsgesch.* I, p. 26; A. W. Zumpt, *Criminalrecht der Römer*, II, 2, p. 169; Lange, *r. Alterthümer*, 3.ª ed., Berlin 1879, II, § 128, p 606 e III, 2.ª ed. 1876, § 146, p. 151 e s.). Ciò serve a legittimare, agli occhi del volgo, le proscrizioni e anche l'incapacità inflitta ai figli dei proscritti. Fu un senato-consulto seguito senza dubbio da una legge che affidò la dittatura a Giulio Cesare. (Lange,

dal Senato e dal popolo [1]). Ma in realtà si fondò dapprima sull'assentimento dei legionari o veterani di G. Cesare, poi sulle acclamazioni delle coorti pretoriane, e infine più tardi sulla proclamazione d'uno degli eserciti delle frontiere o delle provincie. Questa rivoluzione si manifestò dopo i regni di Nerone, di Galba, d'Ottone, di Vitellio e infine di Vespasiano. Allora il governo, il quale non era militare che in fatto e nel suo principio originario [2]), divenne tale anche nella forma. Il Senato altro non

r. Alterth., 2.ª ed., III, p. 400-476; A. W. Zumpt, *de dictat. Caaesis honorib.*, in *Studia Romana*, p. 197 e s.; Mommsen, *de C. Cass. dict*, in *C. I. L.*, p. 451-453; Willems, *Droit public*. 5.ª ed., p. 260; id., il *Sénat de Rome*, I, 581-598; Laboulaye, *Essai*, p. 300. Infine la legge Titia, nel 711 di Roma o 43 av. G. C., decretò ai triumviri, sotto pretesto di costituire la repubblica (*Triumviri reipublicae constituendae*) dei poteri straordinari di cui usarono per proscrivere i loro nemici e spartirsi le provincie (v. Rudorff, I, 26: Lang, *r. Alterth.*, I, 3.ª ed., 1876, p. 740, II, p. 386, 711, III, 549 a 584; Walter, n. 251, nota 39: T. Mommsen, *R. Staatsr.*, 2.ª ed., I, p. 371; II, p. 687, 697, 711; Madvig, I, 526.

[1]) L'atto con cui il senato concede e il popolo anche conferma o riconosce espressamente o tacitamente (Dio Cass., L, III, 32) poteri straordinari a un capo d'armata, o i poteri imperiali a un principe, è chiamato comunemente *Lex imperii*. Alcuni connettono, forse a torto, questa legge all'antica *Lex Curiata de imperio regis* (Niebuhr, L, 380). Il rinnovamento periodico dei poteri così affidati ad Augusto (Walter, n. 273, note 58 a 60; Serrigny, n. 4 e 5), poi a Tiberio, all'inizio del suo regno finisce coll'essere sottinteso a forza di ripetizione, *Cuncta principibus solita* (Tacit. *Histor.*, I, 47; II, 55; IV; Dio Cass., LIII, 18; LIX, 3; LX, 1; LXII, 29; LXIV, 8. Spartian., *Didius Julianus*, 2; Lamprid., *Alex. Sever.*, I, 2, 8; Capitolin, *Maxim. et Balbin.*, 8; Vopiscus, *Probus*, 12 Marquardt, in Becker-Marquardt, *Handbuch, der R. Alterth.*, II. 3. p. 293, nota 292). Se ne vede intanto un campione nei frammenti della *lex de imperio Vespasiani* (v. C. I. L. VI. 930; T. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., I, 588; II, 6. 7, 76, 840, 841; Rudorff, *R. Rechtsgesch*, I. p. 212; Walter, n. 273, 274; Lange, I, p. 531, 546; Hirschfeld, *Untersuchung*, p. 589; Bethmann-Hollweg, 43; Demangeat, I, 3.ª ed., p. 100). I giureconsulti dell'impero (Gaius, I, 5; Ulp. in fragm. 1, Dig. *De constitut princip.* I, 4; C. 1, § 7; Cod. Just., *de jure naturali* (I, 17), Instit. Just., I, 2, 6, *de jure naturali*) ne fecero una *Lex regia de imperio*, per la quale il popolo avrebbe in una sola volta delegato, *in perpetuum*, la sua sovranità all'imperatore (v. Rein, *Privatrecht*, p. 15, 85; Serrigny, I, p. 11, nn. 13, 14, 15; Madvig, I, 546). A. de Broglie, *op. cit.*, I, p. 13.

[2]) V. Demangeat, 3.ª ed., I, p. 77 e s. L'impero fondato dall'esercito doveva perire per suo mezzo. L'instabilità dell'avvenire della Monarchia, dice Marquardt, consisteva in ciò: fondata mediante usurpazione, questa monarchia non poteva sussistere senza ottenere la legittimità (*Handbuch*, II, 3, p. 302; v. anche Madvig, I, p. 529); ciò Ottavio cercò d'acquistare facendosi decretare il titolo d'Augusto (Dio, LIII, 16; Sveton., *Octav.*, 8; Vell., II, 91; Ovid., *Fast.*, I, 690; Lydus, *de mensibus*, IV, 72). Veget., II, 5, dice chiaramente: *Nam imperatori, cum Augusti nomen accepit, tanquam praesenti et corporali deo fidelis est praestanda devotio et impendendus pervigil famulatus* (V. Serrigny, p. 7: Bethmann-Hollweg, III, p. 8). Il governo dei primi Cesari è finito con la demagogia militare d'Ottone e di Vitellio (v. Zeller, p. 383); Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 95, p 823 e seg.

fece che confermare i voti della soldatesca, salvo il caso in cui il principe era giunto ad assicurare, mediante un'associazione o un'adozione, la trasmissione del potere imperiale [1]). Onde, per aver proscritte le garanzie |I, **314**| e le idee liberali, con i repubblicani e con la repubblica, l'impero restò sprovvisto del principio morale e politico, in una parola di forza nell'opinione: mai esso potè formare una istituzione di controllo [2]).

[1]) L'alta intelligenza di Tiberio gli faceva scorgere i vizî del Senato, che egli voleva d'altra parte dominare (V. Montesquieu, *Grandeur et décadence*, cap. 15, ed. Lefebvre, I, p. 297, 298). Ma, non rappresentando il Senato alcun interesse, e spogliato di ogni garenzia, relativamente al principe, non poteva divenire esso stesso una garenzia, una istituzione di controllo: onde, malgrado i suoi voti segreti, esso non potè neppur recuperare realmente la sua autorità costituente alla morte dell'imperatore. Il vizio essenziale dell'impero, dice Zeller, cap. 32, è che esso non aveva istituzioni (v. anche A. de Broglie, *op. cit.*, I, p. 19 e s.

[2]) La pretesa delegazione della sovranità al principe da parte del popolo (di cui i giureconsulti romani del III secolo inventarono la teoria, con la pretesa *Lex regia de imperio*) è di sua natura incompatibile con tutte le garenzie costituzionali. Madvig (I, p. 53) dice molto bene che risulta dalle fonti come il Senato, non avendo alcun diritto costituzionale a questo effetto, conferì al solo Ottavio ed esclusivamente per quella volta, e in seguito con l'apparenza d'una legge sottoposta al popolo, un insieme di poteri e d'attribuzioni molto estesi e incompatibili con una repubblica, ma mai un titolo giuridico e formale di capo di governo. Più tardi, questi poteri, concessi per un tempo, furono prolungati, senza che si fosse mai dichiarato che si perpetuerebbero e passerebbero ad altri e sarebbero trasmessi secondo certe forme. Non sopravvenne alcun altro atto politico avente per oggetto d'organizzare l'impero come Costituzione dello Stato. Si riscontra, è vero, nelle fonti, la supposizione d'una legge sulla quale poteva riposare l'impero (Gaius, I, 5: *Cum ipse imperator imperium accipiat:* Ulpiano, nel Digesto, dice, I, 4, 1: *Utpote cum lege regia, quae de imperio ejus lata est populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat:* il Codice Iust., 17, § 1, porta: *Cum enim lege antiqua, quae regia nuncupabatur, omne jus omnisque potestas populi romani in imperatoriam translata sunt potestatem:* v. anche Institut. Iust., 1, 2, 6). Ma che si sia con ciò voluto mirare ad una sola legge generale (come in Ulpiano, quantunque con uno strano impiego del presente (*Conferat*, e nel Codice), è una finzione evidente, come già lo dimostra il nome preso in prestito dall'antichità, ma contrario e tutte le condizioni letterarie, di *Lex regia*. L'impero romano uscì e si sviluppò *da un semplice stato di fatto, appoggiandosi sulla necessità riconosciuta*, in maniera da trasformarsi a poco a poco, in quella che è stata ben chiamata, nell'uso, monarchia assoluta; essa si perpetuò così molto lungamente, estranea ad ogni teoria costituzionale un po' logica, di modo che, relativamente ai tempi antichi, i tentativi di determinare e delimitare con idee precise le attribuzioni del principe, si risolvono in sottigliezze vuote e contraddittorie (v. Zeller, *Histoire des empereurs romains*, 4.ª ed., p. 331: Serrigny, I, p. 10 e 11 e n. 7, 11, 13, 659; Ed. Laboulaye, *Essai*, p. 386, 390). L'*imperatoria potestas* non fu che il dispotismo organizzato (id., p. 291), ma essa aspirò vanamente a fondarsi sul diritto divino (Marquardt, II, 3, p. 303) piuttosto che sull'esercito (Madvig, I, p. 533, 542 e s.). Vedi sui diritti del principe nel Basso Impero, Otto Karlowa, I, 2, § 96, p. 825 e s.; A. de Broglie, op. cit., I, p. 20.

Creato dall'esercito doveva perire per opera dell'esercito. Tale fu la prima causa, la più generale, la più essenziale, ai nostri occhi, della decadenza dell'Impero.

In secondo luogo, l'immensità di questo impero, assorbendo tante nazionalità diverse, venne a capo di spegnere lo spirito nazionale e patriottico dei Romani, condizione *sine qua non* della salute del popolo.

Infine, questa stessa illimitata estensione esigette ben presto una concentrazione crescente del potere centrale. L'indipendenza comunale era sussistita quasi sola in Italia e in provincia fino al II secolo [1]; ma d'allora in poi si restrinse successivamente. Il potere centrale si trasformò per via della soppressione graduale delle libertà locali in dispotismo assoluto. Il regno di quattro grandi principi, patrioti e filosofi (da 98 a 180 di G. C.) non poteva bastare a ravvivare il patriottismo e lo spirito pubblico con l'indipendenza comunale presso questa folla di liberti incancreniti dai costumi servili o di provinciali [I, **315**] viziati dalla corruzione cesarea [2]. Quel

---

[1]) Il mantenimento della libertà comunale risulta dalle leggi di Malaca e di Salpensa emanate da Domiziano. V. le lettere di Carlo Giraud sulle *tavole di Salpensa e di Malaga*, 5 ed., Parigi 1856, p. 21 e s.; v. anche il mio primo discorso sulla contabilità, note 5 e 6, p. 48 e nota 21, p. 90; Laboulaye, *Essai*, p. 400; sulla perdita dello spirito nazionale, vedi A. de Broglie, *op. cit.*, p. 26 e s.

[2]) Sulla tirannia che successe agli Antonini, vedi Zoller, p. 293; A de Broglie, I, p. 37 e s.; Montesquieu (*Grandeur et Décadence*, cap. XV, p. 301. e II, ed. Lefebvre, delle opere), spiega molto bene il gusto della plebe cesarea pei cattivi principi. D'altra parte, la minaccia, incessantemente sospesa, del delitto di lesa maestà (v. Laboulaye, *Essai*, p. 426, 435), la giurisdizione sovrana del Senato (v. Laboulaye, *Essai*, p. 438-442; Madvig, I, p. 567) o del principe (Laboulaye, p. 428-444; Mommsen, II, 2, 920), l'indeterminazione dei delitti, l'arbitrio delle pene e procedura. (v. Laboulaye, *Essai*, p. 408, 421, 422 a 425; Walter, n. 841; Willems, 5.ª ed., p. 447 e 471; Montesquieu, II, p. 307; Madvig, I, p. 569; II, 314) infine, sopratutto il potere proconsolare col *jus gladii* dell'imperatore, paralizzava la più parte dei buoni cittadini. Lo spirito pubblico, dapprima favorevole alle tradizioni della libertà repubblicana, fu sorvegliato con diffidenza, costantemente represso con l'aiuto delle leggi di lesa maestà (v. Madvig, I, p. 533 e 534). Frattanto l'imperatore non osò prendere il titolo di re, tradizionalmente detestato dai romani, come il simbolo della tirannia; dovette limitarsi a un titolo di fatto, *Princeps*, senza valore giuridico speciale (Madvig, I, p. 534, 535), ma che lasciava posto al dispotismo più assoluto. Il nome d'Imperatore, che faceva allusione alla parte militare del potere, prevalse intanto e divenne un prenome del principe. « Sotto « un simile regime più temibile dell'inquisizione, dice Laboulaye (*Essai*, p. 436), « la vita dei cittadini, che la nascita, la fortuna o il merito mettevano in evi- « denza, trascorreva in un terrore perpetuo: *vixisti nobiscum*, dice Plinio all'im- « peratore Traiano, *periclitatus es, timuisti, quae erat innocentium vita* (*Panegyr.*, 44). « Si diffidava dei propri amici più cari, poichè bastava un momento d'ambizione, d'in- « vidia od anche di paura, perchè l'amico più sicuro si trasformasse in accusatore, « e in carnefice (Tacit., *Histor.*, I, 2). Questa paura eterna, che pesava come un

poco di libertà sussistente nei municipi fu confiscata sotto pretesto della incapacità dei cittadini [1]). Ma il potere imperiale, per mancanza di controllo, degenerò ben presto in dispotismo militare, temperato soltanto come più tardi ad Algeri o a Costantinopoli da ammutinamenti di soldati [2]): all'epoca di Didio Giuliano i pretoriani giunsero a vendere l'impero apertamente [3]).

Mentre il governo subiva nell'interno quelle scosse che rovinavano la disciplina dell'esercito, le invasioni sempre più generali dei barbari scuotevano la sua potenza all'esterno. Alla metà del III secolo della nostra èra, l'anarchia militare suscitò quelli che son chiamati i Trenta tiranni, e gli attacchi dei barbari, coincidenti con altre calamità finirono di rovinare l'impero. Zeller nel suo notevole libro degli *Imperatori romani*, ha molto ben riassunto nel suo capitolo IV, intitolato: *Cinquanta imperatori*

« cielo di piombo sul merito e la virtù, ci spiega i trasporti d'amore e di gioia che « prorompono da tutte le parti quando si trova un principe tanto onesto che « rinunzia alle pratiche infami della tirannia, etc. etc. ».

[1]) L'impero che aveva dapprima favorito le provincie (Laboulaye, *Essai*, p. 8 e 401) non poteva lasciar vivere lungamente le libertà municipali, dopo le rivoluzioni degli eserciti a volte appoggiate da città od anche da intere provincie. D'altronde, il potere dispotico tende all'accentramento e all'estensione delle sue prerogative (Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 126; p. 8). La monarchia amministrativa comincia con Adriano; dopo di lui. Madvig (I, p. 527 e s.) pone il cominciamento del periodo di transizione che egli ha benissimo determinato tra il Principato e il Basso Impero, sotto la sorveglianza dell'autorità gerarchica dei prefetti, presidenti e intendenti del principe investiti in tutte le provincie del potere proconsolare (Laboulaye, *Essai*, p. 402). L'istituzione del Curatore della città, già creata sotto Traiano (Willems, 5.a ed., p. 525; Houdoy, *Droit municipal*, I, 407-411. Vedi anche Orelli, n. 6387), un senatore delegato da Adriano, *ad rationes civitatum Syriae putandas*; nel mezzo del III secolo, un Octavius Sabinus, *electus ad corrigendum statum Italiae* (*Ephemer epigr.*, I, p. 140) e l'invio sempre più frequente di direttori di finanze in alcune città. *Curatores reipublicae*, nominati dall' imperatore, inaugurarono la presa di possesso della fortuna comunale (V. Marquardt, *Roemische Staatsverwalt.*, I, p. 487, 489; T. Mommsen. *r. Staatsr.*, 2.a ed., II, p. 1034 e s.; Kuhn, *Verfassung*, I, p. 36 e s., 58; Willems, 5.a ed., p. 512, 525, 602, 604; Walter, n. 300, 306, 314, 324, 395; Henzen, *Sul Curator*, in *Annali dell' Istitut.*, 1851, 5-35).

[2]) Il governo militare è il peggiore di tutti (v. Montesquieu, *Grandeur et décadence*, cap. XVI, tomo II, p. 312, dell'ed. Lefebvre; Madvig, I, p. 544 e s.; Serrigny, p. 7; Bethmann-Hollweg, III, p. 8).

[3]) All'epoca di Didio Giuliano, i pretoriani giunsero a vendere l'impero (v. Montesquieu, cap. XVI, tomo II, p. 307; *Hist. Aug. Didius Julian.*, 3) Dopo di allora, il potere passò agli eserciti di provincia (Madvig, I, p. 545). L'impero militare restaurato da Settimio Severo, dice Zeller (*Hist. des Emp.* p. 383), è terminato con cinquant'anni di convulsioni in cui la società intera è stata sul punto di perire, dal 235 al 285. È la più estesa e la più lunga anarchia che il mondo abbia mai visto, prima o dopo (v. A. de Broglie, *op. cit.*, I, p. 17 e 38.

o tiranni (p. 383 e s., 4.ª edizione) quest'epoca disastrosa. Aureliano e Probo ristabilirono, per qualche tempo, la sicurezza delle frontiere e la pace al didentro; ma il regime del principato o della diarchia, colpito a morte dopo l'assassinio | I, **316** | d'Alessandro Severo, coi resti del potere del Senato, esigeva per resistere all'anarchia, alla rovina finanziaria e alle invasioni, una riorganizzazione completa del governo, delle imposte e dell'esercito.

Malgrado la fortunata influenza morale che esercitava sul popolo e su alcuni nobili, il Cristianesimo, proclamando che il suo regno non era di questo mondo, non si preoccupò specialmente di rimettere in onore le virtù civiche e le libertà dell'antica Roma.

La filosofia pagana dell'ellenismo doveva tentarlo vanamente da parte sua sotto Giuliano. Si comprende d'allora in poi che Diocleziano e, dopo di lui, Costantino, non avevano cercato il rimedio che in un regime dispotico più concentrato e gerarchicamente costituito sulle basi della monarchia asiatica.

È molto difficile distinguere la parte di Diocleziano e quella di Costantino nell'opera, in realtà considerevole, dell'organizzazione del regime del Basso Impero. Il sistema di Diocleziano doveva essere una reazione naturale contro il pericolo imminente di dissoluzione dell'impero apportato dalla anarchia dal tempo di Gallieno. Si può dire intanto, in genere, che Diocleziano, | I, **317** | pose le basi [1]) sulle quali Costantino costruì in seguito il suo edificio. Questo non fu finito che sotto Theodosio il Grande e consegnato nel quadro o specie di almanacco imperiale sotto il nome di *Notitia dignitatum et administrationum omnium tam civilium quam militarium in partibus orientis et occidentis*, redatto al principio del V secolo prima della morte d'Arcadio.

Per arrestare la dissoluzione dell'impero, bisognava dapprima fortificare e regolarizzare l'amministrazione centrale e riattaccare gerarchi-

[1]) Vedi, in questo senso, Gibbon (*Decadenza*, cap. 13; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, § 127, p. 9 e s.). Intanto bisogna riconoscere con Madvig (I. p. 528 e sopratutto 584) che il periodo confuso e poco conosciuto che separa la fine del regno d'Alessandro Severo dall'avvento di Diocleziano, aveva preparato, con una specie di transizione, gli elementi del regime amministrativo e finanziario del Basso Impero; dei *Principales officiorum* comparvero sotto Caracalla (v. Cod. Justin., IX, 54, 7); i testi menzionano una certa organizzazione degli uffici; dei *Magistri et Principes officiorum* già sotto Alessandro Severo (*Hist. August. Alex. Sever.*, 32) come un piano d'insieme sul costume destinato agli *Officia et Dignitates* (id. e ibid., 28). T. Mommsen ha contribuito a facilitare la distinzione da stabilire tra le opere di Diocleziano e quelle dei suoi successori con la sua dissertazione sulla cronologia delle costituzioni di Diocleziano (*Memorie dell'Accademia di Berlino*, 1860, p. 349 e s.), e su una *Notizia delle provincie nel 397* (*ibid.*, 1863, p. 498 e s. tradotta da E. Picot, Parigi 1867 e nella sua lettera *de Coelii Saturnini titulo, ad Ed. Gerardhum Epistola*, in *Mem. dell'instit. Archeolog.*, II, 1865; Otto Karlowa, I. 2, § 95.

camente un'amministrazione provinciale; in secondo luogo, riorganizzare l'esercito per assicurare la sicurezza delle frontiere; e infine, in vista di questo doppio scopo, ristabilire le finanze, elemento fondamentale, che noi dovremo trattare più specialmente. L'imperatore era minacciato dagli usurpatori nati nel seno dell'esercito o dagli ammutinamenti della capitale. Si cercò di rialzare il prestigio del principe trasformato in monarca orientale, e d'infiacchire i capi militari, mentre si assicuravano vantaggi considerevoli ai soldati e si prodigavano il pane e gli spettacoli alla plebe della capitale delle grandi città.

Diocleziano, benchè uscito dalla guardia imperiale [I, **318**], fu, innanzi tutto, un grande riformatore dell'ordine civile. A fine di rimediare al più grave pericolo, quello dell'immensità dello Stato e del fardello governativo che aveva richiesto già parecchie volte che associasse altri temporaneamente all'impero [1]), egli divise, nel 286 della nostra êra, la potenza imperiale fra due Augusti, e, nel 293, aggiunse loro due Cesari, seguendo i precedenti, in un grado inferiore. Si voleva che il potere supremo restasse presente in ognuna delle grandi parti dello Stato; ma fu mantenuta l'unità teorica e politica dell'impero indivisibile, indivisibile per principio nell'*imperium individuum* esercitato in comune, sopratutto dal punto di vista legislativo [2]), sotto la direzione superiore del più antico Augusto. Diocleziano ritenne l'Oriente molto ricco di risorse, con l'Africa, l'Asia Minore, la Syria e l'Egytto, stabilì la sua residenza in Nicomedia sul limite dell'Asia e dell'Europa, salvo a dividere il suo soggiorno tra questa città e Sirmium.

Il governo fu ripartito tra quattro centri d'amministrazione, avendo ciascuno il suo Prefetto del Pretorio, il suo Vicario, il suo esercito e le

---

[1]) La divisione del potere imperiale non aveva niente d'assolutamente nuovo. La forza delle cose vi aveva condotto più volte gl'imperatori dall'origine, notano Bethmann-Hollweg (III, p. 11, nota 1) e Walter (n.° 873). Si vide l'imperatore dare al suo successore, designato per adozione, il titolo di Cesare, con partecipazione al potere (v. Dio Cass., LXV, 13; LXI, 1; LXVIII, 3, 4: Svet., *Galba*, 11; Tacit., *Hist.*, I, 15, 29; Aurelius Victor, *de Caes.*, 13; Spart., *Verus*, 1). Vespasiano associò i suoi due figli al governo (Dio. LXIV. 1), e Marco Aurelio elevò suo fratello, L. Vero al grado d'Augusto e di conreggente (Spart. *Hadrian*, 24; *Verus*, 5; Capitolin, *Marc Ant.*, 7; Eutrop., VIII, 9). Infine Caro aveva affidato a suo figlio, il Cesare Carinus, la difesa dell'Occidente, mentre che egli marciava con l'altro. Numeriano, contro i Persiani (Vopisc., *Carinus*, 16; v. Willems, *Droit public*, p. 139, 5.ª ed.; Mommsen, *R. Staatsr.*, 2.ª ed., II, 2, p. 1089, 1112; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 96, p. 826 e s.).

[2]) L'unità dell'Impero romano, malgrado la sua divisione ulteriore, anche dopo Costantino e Teodosio, appare sopratutto nel carattere obbligatorio della legislazione d'uno degli Augusti per l'altro impero (v. Novell. Theodos., 2 e 35; Willems, 5.ª ed., p. 567; e Bethmann-Hollweg, III, § 149). La divisione dell'impero in due grandi imperi fu definitiva sotto Teodosio I, nel 393 (v. A. de Broglie, *op. cit.*, I, p. 39 e s.).

sue finanze (Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 31, 32, 39); Diocleziano moltiplicò e frazionò le provincie, distribuite esse stesse sulla fine [I, **319**], in undici diocesi (vedi il catalogo delle provincie nel 397, ed. Mommsen, tradotto da Em. Picot, Parigi 1867). Questo dotto tedesco ha dimostrato che questo catalogo delle provincie romane, pubblicato incompletamente da Maffei nelle sue opere (Venezia 1790, t. XI, p. 159), era una copia del catalogo officiale delle provincie romane stabilite da Diocleziano nel 297. Le due metà dell'impero non sono ivi formalmente separate come nella *Notitia dignitatum*; ma, dopo le cinque diocesi orientali, vengono le sette occidentali. Nelle prime, le provincie sono classificate per ordine geografico, e nelle seconde pel grado dei governatori.

In un'epoca poco precisa, Diocleziano spezzettò le grandi provincie, istituì i vicari o molle intermediarie e creò nuove diocesi. Questo è il più antico catalogo, che precede quello di Rufus Festus il quale rimonta a verso il 369, quello di Sylvius del 380, infine quello della *Notitia* posteriore all'anno 398.

Diocleziano pose le tre classi di governatori, proconsoli, *consulares* e rettori o presidi sotto la sorveglianza del Vicario della diocesi, del Prefetto del pretorio e dell'Imperatore [1]). Tolse loro d'altra parte il comando delle truppe riserbato ai *Duces*. In questo modo | I. **320** | s'indebolivano i grandi e si toglieva loro ogni velleità d'usurpazione [2]). Questi governatori così numerosi furono dotati di uffici (*officia*), con impiegati militari, ma disarmati [3]) e sotto la giurisdizione del loro capo, spesso anche responsabili con lui, e Diocleziano dotò di privilegi questi *cohortales* [4]), e soppresse gli antichi agenti di polizia (*frumentarii*), per rimpiazzarli coi sorveglianti o ispettori (*agentes in rebus*) presi in prestito dall'amministrazione centrale a fine di assicurare l'esecuzione degli ordini. Fu così che questo imperatore accentrò l'amministrazione provinciale sotto il Prefetto del Pretorio e la

---

[1]) Sul frazionamento delle provincie, v. Zeller, *Les Emper.*, p. 412 e s.). Gl'inconvenienti dello spezzettamento sono stati benissimo segnalati da Pérrot, *Mémoires d'archeologie*, p. 207 e s., Parigi 1875; v. Aurel. Victor, *de Caesaribus*, 39; Eutrop., X, 1; Amm. Marcellin., XXVI. 5; Zosim., IV, 3, 19, 23, 47, 57, 59; Kuhn, I, p. 150, 176; Walter, n.° 359; Willems, p. 556; Naudet, *des Changements*, I, 268 e s.; A. de Broglie, I, p. 40). Così la *Notitia* parla delle *partes Orientis et Occidentis*. I Prefetti del pretorio avevano già acquistato, durante il periodo transitorio, dopo il III secolo, insieme al comando militare, la giurisdizione criminale in Italia e la vice presidenza del *Consilium imperii* (Mommsen, II, 1075, note 4 a 6; Willems, 5.ª ed., p. 441), con la sorveglianza generale degl' impiegati inferiori (Paul, *Sentent.*, V, 12, 6; Hirschfeld, *Untersuch.*, p. 217, nota 7), infine dopo Severo, il *jus edicendi* con la dignità di senatore (v. Lamprid., *Alexand. Sever.*, 21).

[2]) v. Lactant., *De morte persec.*, 7; Montesquieu, *Decad.*, c. 17, t. II, p. 314, 415; Kuhn, *Die Staedt. Verfass.*, I, p. 150).

[3]) V. Bethmann-Hollweg, *Civilproc.*, III, p. 151.

[4]) V. Cod. Theod., VIII, 4, 11.

sottopose a un regime gerarchico fortemente organizzato. Ma secondo gli antichi precedenti romani [1]), egli lasciò confuso il potere esecutivo col potere giudiziario, mantenendo questo nelle mani dei governatori che spesso son chiamati col solo nome di *judices*, nel Basso-Impero.

Egli impose loro la cura di giudicare essi stessi definitivamente, invece di rinviare d'ordinario a dei giudici, come nell'antica procedura civile (*ordo judiciorum*), salvo in caso di necessità ad affidare l'affare a dei giudici inferiori (*judices pedanei*) [2]). Nello stesso tempo Diocleziano regolò il servizio della casa imperiale e rivestì la corte d'una pompa asiatica [3]), sottoponendo i cortigiani e il pubblico ad una etichetta [I, **321**] e a delle adorazioni tutte orientali [4]). Il suo scopo era di meglio assicurare il rispetto della persona imperiale e per conseguenza della sua autorità [5]).

A seguito dell'anarchia e delle invasioni, le risorse dell'impero erano diminuite, mentre la nuova organizzazione esigeva più sacrifici. L'imperatore rimaneggiò il regime delle imposte, la *jugatio terrena* e la *capitatio humana* [6]), perfezionò il catasto, estese il tributo a quelle parti d'Italia che ne erano esenti, e spinse rigorosamente la riscossione delle contribuzioni. Questa severità può giustificarsi in ragione delle circostanze; ma, sotto altri rapporti, egli subì tutti gli antichi errori economici dell'an-

[1]) V. Bethmann-Hollweg, *op. cit.*, III, p. 12.

[2]) Quanto ai *Judices pedanei*, la cui natura ha dato luogo a gravi discussioni fra gli interpreti, v. Cod. Just., III, 3, 2, 5; Serrigny, I. n.ri 174, 176; Demangeat, *Cours élémentaires du droit romain*, 2.a ed. II, p. 560 e s.; sopratutto Bethmann-Hollweg, 3.a ed. III, § 140, p. 117; Ortolan, I, n.ri 428 a 430; Rudorff, II, p. 46; Walter, n.o 738, nota 45; Rein, p. 854; Madvig, II, 237; Puchta, *Cursus Instit.*, § 182. Per l'epoca di Giustiniano, vedi Novell. 82, cap. 8; Cod. J., II, 8, 6, *de adroc. dir. jur.*, II, 13, 27, *de procurator.*; Walter, n.o 743, nota 26.

[3]) V. Lactant., *de mort. pers.*, 21; Amm. Marcel., XV, 5; Bethmann-Hollweg, § 127, p. 18 e nota 38.

[4]) V. Aurel. Vict., *de Caesar.*, 39; Mamert., *Paneg. Maxim.*, 2; Naudet, I, 262.

[5]) V. Zeller, *les Emper. rom.*, p. 404, 4.a ed.

[6]) Varie provincie d'Italia erano già sottomesse anteriormente a prestazioni in natura, *Annonae*, per l'esercito. Diocleziano, stabilendo un quadro più esatto del *Census*, uniforme pel mondo romano, assoggettò l'Italia alla *Capitatio terrena*, nuova maniera d'imposta chiamata *Tributum civium romanorum*, di cui l'Italia era altra volta esente (v. Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39; Lactant., *de morte persecutor.*, 23; Savigny, *vermischte Schriften*, II, 109 e s.; Huschke, *Census*, p. 70-75; Walter n.o 325, note 45-47; Zeller, *les Empereurs rom.*, 4.a ed, 4, 413; Jullian. *les Transformations politiques de l'Italie*, Parigi, 1883, p. 184 e s. La *Capitatio humana* già chiamata *plebeia*, s'applicava dapprima a tutti quelli che non possedevano immobili (Walter, n.o 409; Willems, p. 617 e s.; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, p. 69; Kuhn, I, p. 151, nota 1168; Madvig, II, p. 443 e s.; Serrigny, 713, 714). Ma per false considerazioni politiche, si ebbe il gran torto d'esentare la *Plebs urbana* della capitale e delle grandi città (C. Theod., VIII, 11, 2; C. J., XI, 48, 54; Madvig, II, p. 445; Otto Karlowa, *op. cit.*, 1, 2, § 106).

tichità; quando credette rimediare a' cari prezzi risultanti dalla tirannia e dai disordini anteriori, cercando di regolare il prezzo delle derrate e dei servizi, col suo famoso editto de *pretiis*, reso nel 301. Questo tentativo di fissare prezzi massimi non potette che fallire malgrado la sanzione della pena capitale [1]). Ma l' annona e i giuochi accordati alla plebe delle grandi città seguitarono a popolarle d' oziosi a detrimento delle campagne, a danneggiare l' agricoltura provinciale e il tesoro, incoraggiando, a spese della massa [I, **322**] dei contribuenti, la corruzione e l' ozio [2]). Questi carichi

---

[1]) V. Haenel, *Corpus legum*, n.° 301, p. 175; Lactant., *de mort. persecutorum*, 7; *Fasti idiani*, al n.° 304; Malal., *Chronic.*, 12, p. 307. Il testo più completo dell' editto di Diocleziano *de pretiis*, è stato pubblicato con delle osservazioni critiche molto interessanti da T. Mommsen, Lipsia 1851, più un supplemento. V. anche *Corpus Inscr. Lat.*, III, 2, p. 824 *); Otto Karlova, *op. cit.*, I, 2, § 112, p. 955 e s. Il commentario di Mommsen toglie molta della loro importanza ai lavori anteriori e segnatamente alle osservazioni dei particolari e alle ricerche sui valori di tariffa massima elaborati da Dureau de la Malle, *Economie politique des Romains*, I, p. 111 e s.; V. Rein, *Privatrecht*, p. 17; Walter, n.° 315, nota 24; Rudorff, I, § 84; V. inoltre Waddington, *édit de Dioclétien*, Parigi, 1884, in fol.; Madvig, *Verfassung*, II, p. 735; Marquardt, *Verwaltung*, ed., 1884, II, p. 33 nota 5; *Ephemer. epigraph.*, IV, p. 80; v. *fascic.*, 1; sul valore del denaro preso per base da Diocleziano, vedi il recente lavoro di Hultsch, in *Fleckeisen' Jahrbücher für Philologie*, 1880, p. 27 - 31; confronta lo stesso, *Metrologie*, p. 333. Secondo Lattanzio, *de mort. persecutor.*, c. 7, il rigore delle sanzioni che giungevano fino alla pena capitale, impiegata per costringere il pubblico a comperare o a vendere alla tariffa legale fissata dall' editto, altro non ottenne che creare un rincaro fittizio, nell' Asia Minore, nell' Egytto e in Grecia; bisognò lasciar cadere questa ordinanza di *maximum* che pretendeva rovesciare le leggi naturali dell' offerta e della dimanda (v. Bethmann - Hollweg, *Civilprocess*, III, § 134, p. 68 nota 39; Dureau de la Malle, I, p. 120, 121, 127). Ciò non impedì a Valentiniano di stabilire, nel 445 (v. Novella XXIII, *de tributis fiscalibus* o Novella XVIII, §§ 3 e 4, ed. Haenel, p. 180 e s.) una tariffa minima per le derrate da fornire al soldato in guerra nella Mauritania depredata, è vero, dai Vandali; è una tariffa di requisizione (v. Dureau de la Malle, *Econ. pol.*, V, p. 122, 123).

[2]) L' esenzione della *Capitatio plebeia*, concessa alla plebe urbana (v. Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 106, p. 910 e s.) è attribuita a Diocleziano da certi autori (v. Madvig, *Verfassung*, II, p. 445; C. J., XI, 48; XI, 54, Cod. Theod., XIII, 10, 21). Intanto Lattanzio, pare che dica (cap. 26) che la *plebs urbana* fu recensita, ma è certo che, prima e dopo, essa fu esente (v. Cod. Theodos., XIII, 10, 2). Questa immunità fu un grande favore pei plebei delle città. L' *Annona civica* (v. sul *Canon frumenti*, Cod. Theod., XIV, 15, e sull' annona civica, Cod. Theod., XIV, 17; *Histor., August. Aurelian.*, 35; Zosimo, I, 61; Madvig, II, p. 1, 26 e s.; Bouchard, *Etude sur les finances*, p. 55, 132 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 100, p. 863 e s.). L' *Annona* fu distribuita in pane a Roma dopo Aureliano, e più tardi da Costantino a Costantinopoli (v. Cod. Theod., XIV, 16; C. J., XI, 24 (23); Claudian, *de bello Gildoniaco*, 61). Essa assorbiva in gran parte l' imposta in natura dell' Africa e dell' Egytto. Questo abuso

---

*) L' ultima edizione è del 1893 (*Der Maximaltarif des Diocletians, herausgegeben von* Th. Mommsen, *erläntert von* H. Blümner, Berlin, Reimer).

s'aggiungevano a quelli della moltitudine del numero dei funzionari d'ogni specie nei quattro grandi centri e all'accrescimento dell'esercito. Il *deficit* s'accrebbe a seguito delle spese delle nuove corti, delle numerose esenzioni accordate alle classi privilegiate o dell'immunità dai pesi straordinari incombenti su' vasti domini del principe, infine delle imperfezioni del bilancio, del modo di recupero delle imposte e delle frodi degli agenti o dei debitori del tesoro [1]).

L' organizzazione, da parte dello Stato, delle classi dei lavoratori liberi in caste ereditarie, i monopoli imperiali, e la moltiplicazione delle dogane o pedaggi anche interni, non poteva che inaridire, inceppando la libertà del lavoro e del commercio, le sorgenti della produzione [2]). Inoltre la sosti-

---

incoraggiò la pigrizia, attirando nelle due capitali tutti gl'indigenti e gl'infingardi delle campagne. Pesava, inoltre, sul prezzo reale delle derrate in maniera da scoraggiare gli agricoltori (v. Montesquieu, *Grandeur et Decadence*, cap. XVII, t. II, p. 317, ed. Lefebvre; Dureau de la Malle, *Econ. pol.*, II, p. 223, 307, 310, 404, 424 e s., 431; Serrigny, *Droit publ. et adm. rom.*, I, p. 7 e n.ri 304, 313, 314, 344, 357, 936, 1185, 1888). Un gran numero di costituzioni imperiali s'occupano di terre abbandonate e divenute sterili (*Agri deserti, infecundi, steriles*). Secondo la c. 2, C. Th. *de indulg. debit.*, XI, 28, resa nel 395 della nostra êra, più di 528.042 *jugera* di terre restavano incolte nella provincia fertile della Campania. Intanto la prima invasione d'Alarico non ebbe luogo che cinque anni più tardi. Ma questo flagello della diserzione delle campagne sussistette fino al tempo di Giustiniano, come lo prova l'editto del Prefetto su questa materia, riportato tra le Novelle di questo principe, n.° 166. Infatti, gl'Imperatori si sforzarono vanamente, sia di ricondurre alla cultura i proprietari e i coloni, sia di fare usufruire le terre deserte con delle concessioni o degli occupanti, sia di attribuire per forza questi fondi a dei proprietari vicini (v. Cod. Theod., V, 13 e 15; XI, 28, 2, *de indulg. debitor.*; Novella di Theodos., tit. XXVI, § 4, ed. Haenel; Cod. Justin., XI, 58 e XI, 61; Novella di Justinian., 166; v. Walter, *Rechtsg.*, n.° 423, nota 33; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., 1884, p. 637; Serrigny, n.ri 687, 688, 824, 825, 834 a 837; Bouchard, p. 320, 330; Bethmann-Holweg, III, § 134, p. 69, nota 8; Kuhn, I, p. 129 e 140.

[1]) V. Lactant., *de mort. persecutor.*, cap. 7. È evidente che la riorganizzazione dell'impero e della corte dovette accrescere le spese e, per conseguenza, fare elevare le imposte (v. A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 235 e s.; Montesquieu, *Grandeur et Décadence*, cap. XXVIII, t. II, p. 324, ed. Lefebvre; Madvig, I, p. 450; Bouchard, p. 298 e 305; Baudi de Vesme, cap. II, § 2; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 68; Serrigny, n.° 407). Di là nacque uno spirito di fiscalità (sulla rapacità del fisco v. Salviano, *de Gubernatione dei*; Bethmann-Hollweg, III, p. 68; Serrigny, p. 6 e 7; v. Bouchard, p. 343 e s.) che ingenerò le confische, spingendovi gl'imperatori (v. Montesquieu, *Grandeur et Décadence*, cap. XV, t. II, p. 300 e 308, ed. Lefebvre, in-8°; Baudi de Vesme, § 74; Serrigny, n.° 635, 636, 638, 642; Willems, 5.ª ed., p. 620; Bouchard, p. 394, 395 e s.; Littré, *Etudes sur les barbares*, 2.ª ed., p. 45 e s.; Boecking, II, 1158; Bethmann-Hollweg, III, p. 69, nota 11; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 235 e s.).

[2]) V. Serrigny, n.ri 1065, 1122, 1123; Bethmann-Hollweg, III, § 123, p. 121 e § 134, p. 69; Hegel, *Staedtsverfassung*, p. 64, 79 e seg. Diocleziano inoltre fece praticare un catasto e un censimento più rigoroso (v. Lactant., *de mort. persecut.*, cap. 7 e 28;

tuzione quasi generale della regìa all' appalto delle imposte gerito da' pubblicani non soppresse certi abusi che per sostituirvi numerossimi agenti non meno corrotti [1]). La solidarietà e la responsabilità imposte ai senatori o *curiales* delle città finirono di rovinare quei *curiales*, [I, **323**] vale a dire la classe media, alla quale d' altra parte venivano imposti servizi pubblici d' ogni genere [2]).

L' esercito continuò ad essere posto — dopo i corpi brillanti e privilegiati della guardia imperiale riorganizzata, *domestici* e *protectores* — sotto la direzione suprema dell' imperatore, e sotto di lui, del prefetto del pretorio [3]). Ma Diocleziano sottopose i differenti corpi dell' esercito di linea a *Duces* e a *Comites* estranei ad ogni funzione civile [4]).

Se, nel regolare il dispotismo, questo imperatore giunse a ristabilire l' ordine materiale e la sicurezza per un po' di tempo almeno, egli non potè d' altra parte prevenire i conflitti fra gli associati all' impero, nè re-

---

Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39; Bethmann-Hollweg, p. 69, nota 5; Baudi de Vesme, § 12; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 106, p. 903 e s.). Si sa d'altra parte, che i consiglieri municipali delle città (*Curiales* o *Decuriones*, a volte chiamati anche *Municipes*), furono trasformati in funzionari pubblici (v. Cod. Theod. XII, 1, 116, 119, 180, *de decurionibus*; Kuhn, I, p. 242, 244, 245; Walter, n.° 398; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 21, nota 48; Serrigny, n. 268, 269 e sopratutto 272 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 246 e s., § 49). Essi furono incaricati, come per una specie di servitù gratuita, d' una molteplicità di servizii dello Stato e segnatamente, per giro, dell' esazione del tributo e dell' Annona (v. Cod. Theod., XI, 7, *de exaction.*, c. 11, 18, 20 e 26; Novella di Marziano, tit. II, § 2, *de indulg. relig.*; Walter, n.° 407). Questi *Curiales* rispondevano solidalmente del pagamento dei debiti scaduti (vedi Digesto, 50, 4, 18, § 26, *de munerib. et honor.*; Walter, n.° 407, note 38 e 40; Serrigny, n. 269, 270, 272, 653, 694). Questa fu una delle cause della rovina della classe senatoria o curiale delle città, vale a dire in realtà della classe media degli uomini liberi dell' impero (v. Novella di Majorian., *de Curialibus*, tit. VII; Hegel, *Die staedt. Verfassung von Italien*, p. 79 e s.; Bouchard, p. 323 e 503; Demangeat, *Cours, élém. de droit rom.*, 3.ª ed., p. 279 e s.: Walter, n. 396, nota 26; Serrigny, n. 244, 489; Madvig, II, p. 144). E ciò che ha sopratutto messo molto bene in luce Guizot nel suo primo *Essai sur l' Histoire de France*; v. anche Littré, *Etudes sur les Barbares*, 2.ª ed., p. 40 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 105; v. appresso le nostre note 73, 295, 297; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 250 e 254; Ortolan, ***Lég. rom.***, I, 444, 11.ª ed.

[1]) V. Walter, *Gesch.*, n.° 410; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 70, nota 12.

[2]) Vedi gli autori citati alla nota 2 della pag. 147, più sopra *in fine*.

[3]) Il Prefetto del Pretorio, il quale non era stato, in origine, che il comandante [illegible] pretoriani, aveva acquistato, dopo il secondo secolo, importanti attribuzioni civili (v. Otto Karlowa, I, 2, § 99, p. 853, 854). Diocleziano gli conservò dapprima le sue attribuzioni militari che egli perdette più tardi (v. Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39); Bethmann-Hollweg, p. 13, nota 15; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 196 e s.

[4]) Vedi il regno di Diocleziano, nella dotta *Histoire des empereurs* di Tillemont, e l' apprezzamento di Bethmann-Hollweg, III, § 135; A. de Broglie, *op. cit.*, I, p. 39 e s., 175 e s.: Ortolan, *op. cit.*, I, 126.

primere la corruzione e la frode che favorisce la monarchia assoluta: ed egli stesso riconosceva l'impossibilità, pel principe, di sfuggire agli agguati e alle manovre che l'assediavano da tutte le parti [1]).

Infine egli non riuscì nella sua persecuzione contro il Cristianesimo di cui non comprese l'avvenire [2]). L'intolleranza pagana di Galerio aveva perduto il suocero. Il successo del sistema di Diocleziano riposava in parte sulla sua potente personalità. A seguito della sua abdicazione nel 305, le discordie degli Augusti e dei Cesari misero capo alla dominazione unica di Costantino che finì per togliere a Licinio, nel 324, l'Oriente [I, **324**] indispensabile alla sua dominazione. Così finì la tetrarchia di Diocleziano. « Questa concezione confusa, dice Zeller, *Histoires des Empereurs romains*, p. 428, ispirata ad una specie di sincretismo neoplatonico, aveva ingenerato il caos e prodotta una vera anarchia ».

Per aver fondata a Bysanzio una nuova Roma, Costantino non meritò i rimproveri che gli hanno rivolti i Senatori e il popolo di Roma, perchè volle, come dice molto bene Bethmann-Hollweg, porre il centro dell'impero restaurato al punto capitale ove si trovava la chiave delle due parti del mondo. La durata dell'impero d'Oriente fino al XV secolo, ha giustificato Costantino agli occhi della storia [3]); e la divisione ulteriore dei due imperi, portata dalla forza delle cose, sotto i suoi tre figli, nel 337 non cessò che dopo dieci anni sotto Costanzo, a partire dal 350, e per poco altro tempo ancora sotto Giuliano, nel 360. Ben presto Valentiniano dovette separare ancora l'Oriente e lo affidò a Valente, suo fratello (364). Dopo il debole regno di Graziano, che fu obbligato a cercare un socio in Teodosio nel 379, nominato imperatore d'Oriente, costui riunì in un istante i due imperi, nel 392, per predisporne, nel 393, la divisione definitiva tra i suoi due figli. Essa non ebbe luogo che dopo la sua morte, sopravvenuta nel 395; ma si cercava di mantenere la grande idea di Diocleziano, l'unità dell'impero nella separazione delle due amministrazioni.

1) Vopiscus, in *Aurelian.*, cap. 43; Serrigny, p. 4 e 8; Guizot, *L'Eglise et la Société chretienne en 1861*, p 135 et 251.

2) V. Zeller, *les Empereurs*, 414.

3) Noi crediamo con Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 127, che Diocleziano servì gl'interessi dell'impero dividendolo (v. al contrario Montesquieu, *Grandeur et Décadence*, cap. XVII, t. II, p. 317 et 318, ed. Lefebvre), poichè era troppo vasto e non poteva essere governato da un solo. Questa divisione rispondeva d'altra parte alla distribuzione reale del romanismo e dell'ellenismo (v. anche A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 143 e s.; Madvig, I, p. 527, 585 e s.). Costantino non ebbe meno ragione di fondare una capitale nuova a Bysanzio. Infatti Costantinopoli, protetta dalla sua situazione topografica, costringeva le masse barbare a dividersi e a rifluire verso la sede dell'impero d'Occidente, condannato a perire. Ciò ha benissimo osservato Montesquieu (cap. XIX, t. II, p. 329) di cui Bethmann-Hollweg (III, § 128, p. 25) ha riprodotta l'opinione; v. A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 146 e s.

Checchè ne sia, Costantino aveva perseguito e completata la riforma dell'impero inaugurata da Diocleziano, e noi riassumeremo qui rapidamente le sue principali innovazioni. Egli conservò le quattro prefetture, quando fu solo padrone dell'impero per via della sua vittoria su Licinio. Infatti egli ne aveva già due prima, quella della Gallia e dell'Italia, come risulta, dal suo editto *de accusationibus*, c. 5, reso nel 314, e mantenne le due prefetture d'Oriente, nel 324. È in questo senso che Zosimo ha potuto dire che Costantino istituì quattro prefetture [1]), ma indebolì il potere dei prefetti del pretorio creando dei *Vicarii* anche nelle loro circoscrizioni immediate [2]), e sopratutto togliendo loro ogni comando militare, per conferirlo ai due capi dei soldati, *Magistri Militum*, l'uno per la fanteria (*Magister peditum*), l'altro per la cavalleria (*Magister equitum*). Significava spogliare delle sue più minacciose prerogative ciascuno dei vice imperatori. La separazione delle funzioni civili e delle funzioni militari | **I, 326**] fu d'altronde perseguita in tutti i gradi. Fu così che, anche negli uffici dei governatori delle provincie, gli *officiales* cessarono d'esser tratti dall'esercito e conservarono soltanto, a titolo onorifico, il nome di *militia* e delle insegne militari [3]).

Costantino regolarizzò il servizio di questi impiegati, e interdisse loro d'esigere dal pubblico quelle *sportule*, che più tardi si fu obbligati di legalizzare limitandole [4]). Egli estese queste modificazioni alla corte e all'am-

[1]) Zosimo (II, 33), parlando dell'istituzione delle quattro prefetture fatta da Costantino, ha tratti in errore alcuni storici moderni (v. Montesquieu, *Grand. et Decad.*, cap. XVII, t. II, p. 315, ed. Lef.; Boecking, *Notitia*, I, 120). Ma vedi Bethmann-Hollweg (*Civilprocess.*, II, § 127, p. 14, nota 20); *Zeitschrift f. gesch. Rechtswissenschaft*, IX, p. 85, e Gothofredo in *Notitia dignit. codic. Theodos.*, VI, 2, p. 9; Otto Karlowa sulla gerarchia amministrativa, v. *op. cit.*, I, 2, § 97, p. 828 e s.

[2]) Le modificazioni apportate all'istituzione dei *Vicarii* sono indicate da Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 127, p. 4 e sopratutto § 122, p. 52 e 53.

[3]) La *Cohortalis militia* (v. Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 101) portava il budriere, *cingulum* (v. Cod. Theod., XIV, 10, 1, § 1) e godeva di certi privilegi dei militari (v. Cod. Theod., VIII, 7, 12; C. J., VIII, 4). La separazione degli impieghi civili e dei servizi militari fu compiuta da Costantino (v. Kuhn, *Staedtisch. Verfassung*, I, p. 156; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 15 e § 142, p. 135 e s.). Ma la Cancelleria imperiale conservava ancora per ricordo il nome di *legio prima adjutrix nostra*, sotto Giustiniano (v. Lydus, *de Magistrat.*, III, 3; Cod. Justin., XII, 53, 3, *de appell. praef. praetor.*). I soli capi dell'esercito ebbero soldati impiegati nel loro ufficio (v. *Notitia dignitat. Orient.*, c. 4, § 2; c. 7, § 2; c. 8, § 2; Boecking, *ad notit.*, I, p. 197; Bethmann-Hollweg, III, § 142, p. 136, nota; confronta Gothofred., ad. c. 7, Cod. Theod., *de susceptor.*, XII, 6).

[4]) Gl'impiegati che ricevevano dallo Stato delle prestazioni in natura, *Annona*, che furono dopo valutate in denaro, *Adaeratio*, dovevano contentarsene (v. Costantino, c. 3, Cod. Theod., *de numerariis*, VIII, 1). Egli interdì loro d'esigere ogni mancia (*Sportulae*) sotto pena di vedersi tagliare le mani (Cod. Theod., I, 16, 7, *de offic. rector.*). In genere le costituzioni di questo imperatore furono accompagnate

ministrazione centrale. I servizi del palazzo furono da allora in poi avocati alla direzione del prefetto del pretorio o sottoposti al *Maestro degli offici* vero ministro di Stato e della polizia generale [1]); egli designò come ministro della Giustizia, al posto, non dell'antico *Quaestor candidatus principis*, ma del presidente del Consiglio o *Praepositus consistorio*, il *Quaestor sacri palatii*, incaricato ugualmente della legislazione [2]). Il ministro del

da sanzioni tanto rigorose, che non potettero esser messe in pratica e gli abusi trionfarono (v. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, II, p. 159, nota 21 e III, § 127, p. 16; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874 e s.

1) L'alta importanza del Capo degli uffici, *Magister officiorum*, come ministro, fu accresciuta da Costantino a spese delle attribuzioni del Prefetto del Pretorio, (v. Lydus, *de mag.*, II, 10, 25; III, 41; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 17, nota 35; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 207 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 97, p. 830 e s.) che perdette la direzione dei servizi del palazzo, *Officia palatina* e delle *Scolae* o compagnie come quella degli *Agentes in rebus*, o ispettori di polizia e dei *Curiosi*, o ispettori ambulanti (v. C. Theod., VI, 27, 28; C. J., XII, 20, 22.; C. Th., VI, 29; C. J., XII, 23). Tuttavia il servizio personale della corte fu affidato al *Praepositus sacri cubiculi*, o gran ciambellano, *Notit. dign. Or.*, cap. 9; Cod. Theod., VI, 8. 1; C. J., XII, 5 avente sotto i suoi ordini il vice ciambellano, *Primicerius sacri cubiculi*, (*Not. Dig. Or.*, cap. 1, n.° 11; Boecking, *ad. Not. dig. Or.*, cap. 14), il quartier-mastro o *Castrensis sacri palatii*, il custode della guardaroba (*Comes sacrae vestis* (v. Walter, n.° 361). Dopo la caduta del Prefetto del Pretorio Rufino, accusato di alto tradimento, nel 395 (v. J. Lydus, II, 10, 11; III, 23, 40), il Capo degli uffici acquistò ancora la direzione delle poste e il diritto d'emettere dei permessi di far uso della posta pubblica, *Cursus publicus, facere evectiones* (v. *Notit. dig. Or.*, cap. 10, § 3; cap. 8, 9, 22, 35, 47; Cod. Theod., VIII, 5; C. J., XII, 51, *de Cursu publico*; Walter, n.° 365). Si può consultare sui progressi dei poteri del Capo degli offici, Kuhn, I, p. 186, 187 e Bethmann-Hollweg, III, p. 17, 102; Otto Karlowa, § 97. Egli ebbe anche il diritto d'introdurre gli ambasciatori stranieri o d'accordare udienze alle parti (v. Cassiodoro, *Var.*, VI, 6; Ammiano-Marcellino, XXIV, 5, 7; Cod. Theod., I, 9; C. J., I, 32; XII, 6; *Notitia dig. Or.*, cap. 10, *occ.*, c. 8). Egli aveva sotto di sè l'*Officium* o il *Magisterium admissionum* (Amm.-Marcel., XV, 5, 18; XXII, 7, 2; Cod. Theod., VI, 2, 18 (12), *de senatoribus*). Il Serrigny presenta, n. 83, 97 e 98, con ragione, questo ministro, come un ministro di Stato e della sicurezza generale; ciò che era sfuggito al dotto Naudet nel suo *Mémoire sur la police des Romains sous l'empire*, *Recueil de l'Académie des sciences morales*, t. VI, p. 763, 770. Il *Magister officiorum* ottenne anche, dopo la morte di Rufino, la direzione delle fabbriche d'armi e degli arsenali (J. Lydus, *de magistr.*, II, 10; III 40; C. J., XII, n. 1; Walter, 419). Egli aveva già la sorveglianza generale degli uffici del palazzo, *Officia palatina*, e quella del corpo degli agenti intitolato *Scholae palatinae* (v. Cassiod., *Var.*, 6; Walter, n. 364, 366, Serrigny, n. 84 e 89, n.° V, 90).

2) Il *Quaestor sacri palatii* (v. Cod. Theod., I, 8; VI, 9; Cod. J. I. 30; Symmac., *Epistol.*, I, 25; IV, 50; Zosimo, V, 32; Cassiodoro, *Var.*, VI, 5; Procop., *de Bello Persico*, I, 24; Walter, n. 365; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 97, p. 833 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 208 e s.) è stato presentato da certi autori (v. Serrigny, n.° 81), a cagione della sua denominazione, come un funzionario derivato dall'antico *Quaestor*

tesoro pubblico ricevette da Costantino ugualmente, in cambio del titolo di *rationalis summae rei,* senza dubbio con le sue nuove attribuzioni, il titolo di *Comes sacrarum largitionum,* superiore in grado al ministro del dominio privato, *Comes rei privatae* [1]).

Inoltre il principe riorganizzò l'esercito, e le sue vittorie sul Reno, e sul Danubio, sembrano bene attestare [I, **327**] che questa riorganizzazione fu salutare ed efficace malgrado le critiche parziali di Zosimo, che gli attribuisce lo spostamento delle linee delle frontiere e l'abbandono di queste linee ai barbari, infine l'indebolimento del sistema militare in genere [2]). Se egli diminuì la forza delle legioni, ne aumentò il numero; d'altra parte stabilì alle frontiere de' *Limitanei.*

---

candidatus principis; ma quest'ultimo non era che un giovane incaricato di recare al Senato i progetti di senato-consulto emanati dal principe sotto il titolo d'*Oratio principis.* Ora il questore del sacro palazzo, Presidente del Consiglio di Stato e vero Cancelliere del Basso Impero, non può avere una così umile origine. Bethmann-Hollweg (III, § 127, p. 17, nota 36) lo rapporta piuttosto, secondo Mommsen, (*de Caelii Saturnini titulo Epistula*, p. 69), all'antico *Praepositus Consistorio.* Sia quel che si voglia, questo questore aveva dei segretari presi negli *Scrinia* del palazzo, ma punto *Officium* proprio (v. Serrigny, n.° 82).

[1]) Il titolo di *Comes sacrarum largitionum* (v. Cod. Theod., I, 10; Cod. J. 1. 32, *de officio comitis sacrar. largit.*; *Notitia dignitat. Or.*, cap. 12; *Occid.*, cap. 10; Cassiod., *Var.*, 6, 7) apparve solo nel 340 (v. Cod. Theod., XII, 1, 30; et., XI, 1, 10 e C. J., 1. 32). Fu dato all'antico *Procurator a rationibus*, più tardi *Rationalis summae rei*, rimpiazzato allora in caso di bisogno da un *Vicarius.* Il nuovo titolo di *Comes S. L.*, attribuito a questo ministro prova l'importanza che Costantino voleva annettere al capo del tesoro pubblico, che ottenne, del resto, la denominazione d'*Illustris* (v. T. Mommsen *de C., Caelii, Saturnini titulo Epistula*, p. 43 e 5; vedi le iscrizioni delle leggi 30, Cod. Theod., *Decurionibus*, XII, 1, nel 340, e 5, Cod. Theod., *de exation.*, XI, 7, nel 345; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. e s.; Walter, n.° 365; nota 33 e n.° 405, nota 4; Mispoulet, *Instit. polit. des Romains*, Parigi, 1883, tit. II, p. 296; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 97, p. 837 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 204). Noi dobbiamo tornare minutamente sulle attribuzioni di questo ministro e su quelle del *Comes rei privatae*, o Ministro del dominio della corona. Ma la denominazione di *Sacrae largitiones* o *remunerationes*, pel primo tesoro, prova solamente che esso era a libera disposizione del principe per le liberalità o benefici da concedere, *dona regalia.* Ma ciò non impediva di devolvere al bisogno queste risorse ai servizi pubblici (v. Cassiodoro, *Var.*, VI, 7; Boecking, *Notitia dignit.*, II, p. 330; Bethmann-Hollweg, III, p. 72, nota 28). I preposti del *Comes S. L.*, in provincia si nominano, o, come altra volta, semplicemente *Rationalis* o *Rationalis Vicarius*, in ogni diocesi, o probabilmente dal tempo di Costanzo, *Comes largitionum* (v. T. Mommsen, *de C. Cael. Saturnin. titul. Epist.*, p. 20, 46 e s.; *Notitia dign. Or.*, 12, § 2; *Comes et rationalis summarum Aegypti; Occid.*, cap. 10, § 1; *Comes largitionum per Illyricum, Italicianarum*, etc., Otto Karlowa, *op. cit*, § 97, p. 838 e s. 845).

[2]) Costantino aveva creato due comandanti generali, l'uno per la fanteria e l'altro per la cavalleria (v. Zosimo, II, 33); egli riorganizzò l'esercito, *novando militiae ordine* (Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 41). Egli non ha effeminate le legioni,

Nell'intento di fortificare il suo governo col prestigio delle dignità, Costantino regolò la serie degli onori fissandone e completandone la gerarchia dei gradi e annettendovi alcuni privilegi, segnatamente delle immunità di diversa natura, come quella degl' incarichi straordinari e degli incarichi sordidi (*munera extraordinaria et sordida*); e, dal punto di vista della giurisdizione, Zosimo [1]) attribuisce a Costantino l' invenzione della classe dei *nobilissimi*, includendovi i Cesari, i membri della famiglia imperiale, comprese le donne, che venivano per grado prima dei Prefetti del pretorio. Poi venivano i funzionari della corte o dello Stato che formavano la prima classe dell' ordine sociale. Essa comprendeva non solo i magistrati o impiegati in attività di servizio *in actu positi*, ma anche quelli in disponibilità [I, **328**] *vacantes* [2]),

Costantino creò e vi aggiunse quelli che portavano il solo titolo di *honorarii*, e che compongono l' ordine distinto degli *honorati* [3]). Tutti questi

conducendole nell' interno, come racconta Zosimo, II, 34) poichè questo imperatore vinse i Franchi e gli Alemanni sul Reno, e i Goti e i Sarmati sul Danubio (v. intanto Montesquieu, *Grandeur et Decadence*, cap. XVIII, t. II, p. 3'8 ed. Lefèbvre, e confronta Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 26, nota 3). Più tardi, ai grandi capi della Corte del principe, *Magistri militum praesentales*, vennero ad aggiungersene altri, incaricati con una dignità uguale, della difesa di alcune parti dello Stato. Dopo la divisione dell' impero, ve ne furono, in genere, tre nell' Occidente e cinque nell' Oriente (v. Zosimo, II, 33; IV, 27; Lydus, *de magistr.*, II, 10; III, 40). La c. 1, Cod. Theod., *de annona*, parla d'un *ex-Magister equitum et peditum*; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 14, nota 21; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 98, p. 860 e s.; Walter, n.° 363; Serrigny, n.° 63 e 120 a 123, 359 e s.; v. A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 219 e s.).

[1]) Si può consultare sull' ordine dei gradi: Zosimo, II, 39; Serrigny, n.° 24 e Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 22; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 101, p. 870 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, t. II, p. 186 e s.; Ortolan, I, n.° 478.

[2]) La distinzione dei funzionari *In actu positi* e *vacantes* è posta nei Codici Theodosiano, VI, 22 e Giustinianeo, XII, 6, 2 (v. Walter, n.° 402, nota 22). I *Vacantes* avevano il titolo della loro funzione il più sovente concessa in ricompensa di servizi resi in un impiego inferiore; ma non erano impiegati che straordinariamente (v. J. Godfroi, ad c. 4. C. *de primicer.*, VI, 10 e C. 1, Cod. Theod., V, 18, *de comit. vacant.*) e la loro formula di nomina presso Cassiodoro (*Var.*, VI, 10, 11); Cfr. Walter, n.° 402, nota 23; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, 15; 101, p. 570 e s.

[3]) I funzionari *honorarii* o senza impiego determinato furono così nominati da Costantino quando ottennero per diploma un titolo onorifico (v. nel 325, c. I, Cod. Theod., *de honor. codicill.*, VI, 22; Theod. e Valentin., c. 8, § 2, 4 h. nel 425; c. 1, C. J., XII, 8, *ut dignitat. ordo*; Novella Theod., XXV, 4; XV, 2, § 3; Novella Justin., 70; Walter, n.° 402, nota 24; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 186 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 22; Serrigny, n.° 400). Fra i dignitari dello stesso grado, quelli che erano in attività di servizio, *In actu positi*, venivano prima dei *Vacantes* e questi prima degli *Honorarii* (v. Cassiodoro, *Var.*, VI, 10, Cod. Theod., *de primicer*, VI, 10, 4; VI, 22, 5 a 8 *de honor. cod. C. J.*, XII, 802, *ut dignitat. Ordo*; Walter, n.° 402, nota 25). Questi ultimi componevano l'ordine privilegiato degli *Honorati* (v. Godefroy, ad c. 1; Cod. Theod., *de offic. jud. civil.*, I, 20; Bethmann-

funzionari furono distribuiti in cinque classi: *illustres* [1]), *spectabiles*, *clarissimi*, *perfectissimi et egregii* [2]). Al disopra di essi Costantino immaginò il titolo di *Patricius* destinato a rimpiazzare la nobiltà di razza estinta al suo tempo, il patriziato *patricius* [3]). La dignità di conte, *Comitiva*, che

Hollweg, III, p. 22, 38, 190; Walter, n.° 100, 417, nota 31; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., 1884, p. 563, 591; nota 8; 634), le cui funzioni comportavano almeno il titolo di *Clarissimi* ed erano rivestiti d'un gran numero d'immunità (Kuhn, *Staedttisch. Verfassung*, I, p. 199 a 203; cfr. C. J., XI, 19; Cod. Theod., V, 8) rileva in proposito un errore di Raynouard (*Histoire du droit municipal*, I, 17, p. 83, Parigi, 1829; confronta Serrigny, n. 280, 281, 1069; Otto Karlowa, I, 2, p. 871 e s.).

1) L'ordine delle dignità è regolato dal Codice Theodosiano, VI, 5 e più tardi dal Codice Giustinianeo, XII, 8, *ut dignitatum ordo servetur*. I titoli seguenti di questo libro si occupano del grado di ogni magistratura, che è del pari enunciata gerarchicamente nella *Notitia dignitatum utriusque imperii*. Le tre prime classi di dignità, *Illustres*, *Spectabiles*, *Clarissimi*, appartengono all'ordine Senatorio col predicato di *Clarissimi*. I *Perfectissimi* e gli *Egregii*, al contrario, erano reputati appartenere all'ordine equestre, che, del resto, scomparve dopo Costantino. Esso non si mantenne che come istituzione municipale nelle due capitali (v. Willems, p. 561, nota 7, 5.ª ed.) e da quell'epoca il predicato di *Egregius* fu abolito (v. O. Hirschfeld, *Untersuchungen*, Berlin, 1877, p. 273, nota 4); quello di *Perfectissimus* restò a funzionari inferiori (*Notit. dign. Occid.*, 45). Del resto ogni funzionario saliva successivamente di grado (v. Amm. Marcell., XXI, 16). Osserviamo d'altronde che le espressioni di *Clarissimus* o di *Perfectissimus* erano spesso adoperate in maniera generica (v. Boecking, *de Notit. dignit.*, II, p. 176 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 127, nota 53; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 101, p. 871 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 186 e s.).

2) La classe degli *Illustres* comprendeva, nell'impero d'Oriente, il Prefetto del pretorio d'Oriente, quello dell'Illyria, i cinque capi della milizia, il Prefetto della città di Costantinopoli, il gran Ciambellano, *Praepositus sacri cubiculi*, il Capo degli offici, il Ministro del tesoro pubblico, quello del tesoro della corona, il Conte della cavalleria del palazzo, *Comes domesticorum equitum*, il Conte della fanteria del palazzo, *Comes domesticorum peditum* etc. (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 94 e s.). I Consoli, senza importanza politica nè pratica, conservavano il primo grado fra gli *illustres*. Vedi per le altre dignità la *Notitia dignitatum Orientis*, con le note di Boecking; Serrigny, n.° 125 e s., e Willems, 5.ª ed., p. 561 e s. Bisogna osservare che gl'*Illustres* erano sottoposti alla giurisdizione eccezionale del principe o del suo delegato (v. c. 3, C. Just., *ubi senator. vel clar.*, III, 24). Il titolo d'*Egregius* che figura in cinque leggi di Costantino era accordato come ricompensa a certi agenti (v. Godefroy, *ad.* c. 1, Cod. Theod., *de honorar.*, *Codicill.*, VI, 22.

3) Il titolo di Patrizio, *Patricius*, creato da Costantino (v. Zosimo, II, 40; Godefroy, ad. c. 1, Cod. Theod., *de annon. et tribut.*, XI, 1; Tillemont, *Hist. des emp.*, t. IV, p. 285; Serrigny, n.° 52) fu concesso con un vitalizio, come una specie di Consolato onorario a quelli che avevano adempiute funzioni elevate o a certi senatori. Esso dava diritto a prender grado dopo i Consoli e prima del Prefetto del pretorio (v. Cassiodoro, *Var.*, VI, 2; Zosimo, II, 40; Cod. Theod., VI, 6; C. J., XII, 3; Novella LXVII di Giustiniano nel 537; Symmac., *Epist.*, IV, 8; Novella Theod., XLVIII; Godefroy, ad. c. 1, Cod. Theod., *de Consul.*, VI, 6; Bethmann-Hollweg, III, p. 23, 96; Serrigny, n. 51 a 56; Walter, n. 368; Willems, 5.ª ed., p. 560, nota 5;

aveva la sua origine negli antichi compagni dell'imperatore, *Comites, Amici Augusti*, fu del pari puramente onorifica. Costantino vi stabilì tre gradi: *comes ordinis primi, secundi, tertii* [1]). Essa era concessa a funzionari civili o militari, (vi furono anche dei *comites vacantes*) [2]), e a dei decurioni che avevano occupate tutte le cariche municipali [3]). L'ultima classe della società comprende nelle città, i plebei, *plebs, viles personae* [4]), nella campagna i *coloni* [5]), quasi assimilati agli schiavi, soggetti alla

Mispoulet, I, p. 330, 331; Madvig, I, p. 592; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 188 e s.). Questa dignità non poteva cumularsi con altre cariche (v. Cod. Theod., V, 6, 1; C. J., XII, 3, 1, 3; Novella LXII, cap. II, 2.ª ed., Osenbrügg.). Fu così che il patriziato fu accordato a molti governatori di provincia ed anche dagli imperatori Byzantini a re barbari o franchi, come a Odoacre e forse a Clodoveo (v. Gibbon, *Decadenza*, cap. XXXVIII; Bethmann-Hollweg, III, p. 27, nota 9; Otto Karlowa, *op. cit.*, § 101, p. 873.

[1]) Vedi sulla *Comitiva*, Cod. Theod., VI, 13 a 21; Cod. J., XII, 11 a 15; Godefroy, *ad* Cod. Theod., VI, 3; C. J. L. VI, n. 1674, 1690, 1699, 1717, 1725, 1739, 1748, 1764; Kuhn, *Staedtisch Verfassung*, I, p. 19; Mommsen, *de Cael Saturnin. titul.*, 1865; Willems, 5.ª ed., p. 560, nota 2; Mispoulet, I, p. 332-333; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 101, p. 872 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 193 e s.

[2]) Sui Conti *Vacantes*, v. Godefroy, *ad Cod. Theod.*, VI, 18 e una formola di nomina appo Cassiodoro, *Var.*, VI, 12.

[3]) Si accorda ai *Curiales* che hanno disimpegnata tutta la serie delle funzioni municipali il titolo di Conte (v. Cod. Theod., XII, 1, 75, 109 e s.) *de decurionibus*; Orelli, n.° 1108.

[4]) La plebe delle città, *Plebs urbana*, viveva oziosa a spese dell'*annona* della capitale o del comune (v. Walter, n.° 395; Willems, 5.ª ed., p. 617, 634; Madvig, II, p. 445). Essa fu esentata, almeno da Licinio, dalla *Capitatio humana* (v. Kuhn, I, p. 285, nota 2123; Cod. Theod., XIII, 10, 2; C. J., XI, 48, 1). Essa riceveva anche del pane nella capitale. La maggior parte dei plebei erano classificati per corporazioni (*Corporati* o *Collegiati*), i primi soggetti ad alcuni servizi municipali (v. Kuhn, I, p. 75-83; Bethmann-Hollweg, III, § 127, e Serrigny, n. 1065, 1122 a 1126; Bouchard, p. 505 a 507; Otto Karlowa, I, 2, § 106, p. 910 e s.); A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 235 e 237.

[5]) La condizione dei coloni legati alla gleba è stato oggetto di numerosi lavori (v. Karlowa, I, 2, § 108, p. 918 e s.; C. Demangeat, *Cours élém. de droit romain*, 3.ª ed., 1876, p. 228 e s.; Heisterberg, *Die Entstehung des Colonats*, Leipzig, 1876; Serrigny, n. 1128 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 637 e s.; Petitbien, *Essai sur le colonat*, Nancy, 1878; Duruy, *Les condit. social au temps de Constantin, Recueil des mémoires de l'Académie des sciences morales*, 1885, p. 755 e s.; Boecking, *Notitia dignit.*, II, p. 1044 e s.; Marquardt J., *Staatsverwaltung.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 258 e s.; Révillont, *Revue historique du droit fr. et etranger*, 1857, I, p. 44, II, 64; Wallon, *Histoire de l'esclavage*, III, p. 270-713; Walter, n. 422 e 510; Kuhn, I, p. 257; Accarias, *Précis de droit romain*, 3.ª ed., 1879, I, n.° 44, p. 103 e s.; Ortolan, *Hist. de la législation rom.*, 11.ª ed., riveduta dal Labbé, Paris, 1880, n.° 488, p. 385 e s.) *). Sulla *Plebs rustica* (v. Wil-

*) Fustel de Coulanges. *Recherches sur quelques problèmes d'histoire*. Paris, 1885; Segrè in *Archivio giuridico* vol. 42-46; Schulten in *Hermes*, vol. 29; Schulten, *die röm. Grundherrschaften*; Rostowzew (M.), *Studien zur Geschichte des Römischen Kolonates*, Leipzig 1910.

capitatio humana, alle pene infamanti e alla tortura. La differenza degli ordini era indicata nella città da vestimenti distinti [1]), le precedenze erano assicurate, e ogni [I, **329**] usurpazione severamente proibita come una specie di sacrilegio [2]).

Costantino e i suoi successori svilupparono ancora il sistema che tendeva a vincolare i lavoratori liberi delle città in corporazioni invariabili e ereditarie, molte delle quali erano soggette a servizi gratuiti verso lo Stato come i *Navicularii* [3]). Anche le funzioni inferiori dello Stato come quelle della curia, negli uffici dei governatori di provincia, nelle miniere e nelle fabbriche imperiali e nell'esercito, divengono ereditarie; e quelli che cercano di sottrarsi alla loro carica sono rivendicati dalle corporazioni o dai capi del servizio ai quali appartengono [4]) Gli impieghi supe-

lems, 5.ª ed., p. 637; Kuhn, I, p. 285; Bethmann-Hollweg, III, 23; Cod. J., XI, 54; Cod. Theod., XI, 1, 14, 26; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 108, p. 913 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 257 e s.).

[1]) V. Cod. Theod., XIV, 10, *de habitu quo uti oportet intra urbem*. Vi sono, per ogni dignitario, insegne speciali raffigurate sul brevetto o codicillo di nomina e un'uniforme militare con cinghia in cuoio rosso, *cingulum*, e scudo d'oro (v. Boeking, *Not. dign.*, I, 171, 172; Lydus, *de magistr.*, II, 13, 14; Cassiodoro, *Var.*, VI, 15, 21). Ma gli *Honorarii*, non avendo diritto al *cingulum*, possono usare alcuni veicoli (C. J., XI, 19; XII, 8, 2). La legge regolava del pari il cerimoniale delle visite, *Salutationes*, e il diritto al bacio di alcuni funzionari, *Jus osculandi* (v. Cod. Theod., VI, 24, 4; XII, 1, 109; Willems, 5.ª ed., p. 561; Karlowa, I, 2, § 102, p. 875 e s.

[2]) Era punita severamente ogni usurpazione di grado (v. Cod. Theod., VI, 5, 2; C. J., XII, 8, 1, *ut dignitat. ordo servetur*, costituzione resa da Graziano, Valentiniano e Theodosio).

[3]) Sull'ordinamento delle corporazioni stabili e ereditarie, cominciato da Alessandro Severo (v. Lamprid., *Sever.*, 33; Serrigny, n. 1065 e s.; 1074, 1113, 1122, 1124, 1125); Willems, 5.ª ed., p. 582, 602 e s., 644; Kuhn, I, p. 75 a 83, Bouchard, p. 365 505 a 507; Hegel, *Staedtverfassung*, I, p. 79 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 21 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 107, p. 913 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 240 e s.). Quanto ai *Navicularii* (V. Cod. Theod., XIII, 5, 1, 14, § 3, 18; XIII, 6, 4, 7, 9, 10, *de praed. navicul.*). Pei servizi dei decurioni (v. Cod. Theod., XII, 1, 116, 119, 180, 183, *de decurionibus;* Littré, *Etudes sur les barbares*, 2.ª ed., p. 40 e s.; Zeller, *Histoire des Empereurs*, 4.ª ed., p. 520 e s.). Quanto alle *provinciales functiones* cfr. C. J., II, 7, 3, *de advocat. divers. jud.*). È una specie di comunismo cesareo organizzato dallo Stato.

[4]) V. Cod. Theod., VI, 30, 16, *de Palatinis sacrarum largition.*, sul diritto di rivendicazione dei membri della corporazione, *Collegiati*, da parte di questa, v. anche Cod. Theod., XIV, 7, 1, *de collegiatis*; C. J., XI, 17, *de colleg.*, C. Th., XII, 1, 62, 162, *de decurion.*; C. 8, 10, 18, 20, *de pistor.*, XIV, 3, c. 14, 19, *de Naviculariis*, XIII, 5; Serrigny, n.° 1075; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 22. Nulla poteva sottrarre alla loro situazione quelli che erano chiamati anche *Conditionales* (v. c. 1, Cod. Theod., *de his qui conditionem propriam relinquerunt*, XII, 19). Essi non potevano sfuggire nè col servizio militare (Cod. Theod., c. 12, *de veteranis*, VII, 20) nè con quello del principe (Cod. Theod., c. 16, *de palatinis*, VI, 30), nè con l'impegnarsi negli ordini

riori della corte o dello Stato, della scienza o dell'arte, e, a partire dal tempo di Costantino, gli ordini sacri procurano solo l'immunità da queste cariche, *immunitas* [1]). Resta inoltre un piccolo numero di agricoltori liberi, *agricolae*, di proprietari, *possessores* [2]), che impiegano essi stessi la grande massa dei coloni, *adscriptitii*, *censiti*, *coloni*, *inquilini*, o *originarii*, *tributarii* [3]).

---

sacri o monastici (Novella di Valentiniano III, titolo XV, *de corporatis urbis Romae*), nè con un rescritto imperiale (Cod. Theod., c. 2 *de collegiatis*. XIV, 7). Ciò s'applica anche ai *corporati* delle corporazioni infime (Serrigny, n.° 1076) addetti all'estinzione degli incendî a Costantinopoli (V. Lydus, *de magistr. rom.*, I, 50, in fine; C. J., c. 5, *de commerc. et mercator.*, IV, 63; Kuhn, I, 3, p. 80 e s.; Novella Valentin. III, tit. 5, § 2; Walter, n.ri 380, 386, nota 112 e n. 400; Boecking, *ad Notit. Dignitat. Orient.*, p. 178.

[1]) Vedi sulle immunità, Digesto L. 5; Cod. Theod., XII, 17; XIII, 3, 4; C. J., X, 60 e 67; Willems, 5.a ed., p. 644; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 236 e s.; Kuhn, I, p. 223, 225, 226, 250; Serrigny, n.° 908). Per i carichi sordidi (v Godefroy, *Paratitla ad Cod. Th.*, IX, 16; Novella Valentin., tit. X, § 3; Walter, n.° 398; Kuhn, I, p. 67; Serrigny, n. 907; Souchard, p. 307-309, 316-319; Willems, 5.a ed., p. 644. Nel 451 una Novella di Theodosio, XXI, § 3).

[2]) I *Possessores*, nello stretto senso, erano proprietari non *curiales* (v. Dig. L. 9, 1, *de decretis ab ordine;* C. Th., XI, 22, *ne collat. trans.* Ma gl'immobili appartenevano spesso ai membri della Curia della città o ai senatori della capitale o ad antichi funzionarî, *Honorati* (v. Serrigny, n.ri 282. 1069, 1071; Willems, 5.a ed., p. 602, 615, 616, 643, 644; Kuhn, I, p. 270, 281 e s.; Walter, n.° 400, nota 89; Madvig, II, p. 370; Otto Karlowa, op. cit., I, 2, § 105, p. 902, e § 108, p. 924; de Savigny, *vermischte Schriften*, II, p. 75 e s.). Si rappresentano, in genere, i *Possessores* come accoppati dal fardello dell'imposta *Capitatio terrena et Praebitio tironum*. Onde, spesso, essi lasciavano le loro terre incolte, *Agri deserti*. Erano chiamati principalmente *Agricolae* i piccoli proprietarî, il cui numero diminuiva di continuo. (V. Littré *Etudes sur les Barbares*, 2.a ed., p. 38 e s.; Walter, n.° 423), per via dei loro oneri (Amm. Marcell., XVI, 5) che li costringevano sia a cercare la protezione d'un grande proprietario influente, per sfuggire al pagamento dell'imposta (v. Salviano, *de Gubernatione dei*, V, 7, 8; Libanius, *de Petrocin.*, 3; Novella di Majorano, IV, § 2), malgrado l'interdizione severa dei *Patrocinia vicorum* (v. C. Th. XI, 24; C. J., XI, 53; Voigt, *Drei Constitutionen epigraphic.* p. 225, 226; Serrigny, n.ri 1175 e s.), sia a lasciare, come s'è detto precedentemente, le loro terre incolte, sia anche da impegnarsi come coloni sulle terre dei ricchi (Salvian., *de Gubern. dei*, V, 8, Novella di Valentiniano, III, tit. XXX, § 5; Cod. J., XI, 47, *de agricolis;* Walter, n.° 510, nota 83 e s.). Vedi, intanto, sull'esistenza della piccola cultura da parte di coloni liberi, Mommsen, *Uber d. decret des Commodus für d. saltus Burunitanus, im Hermes*, XV, p. 408 e s.; e Otto Karlowa, op. cit.; I. 2, § 108, p. 924 e s.

[3]) La miseria dei coloni, sottoposti alla *Capitatio humana* e al reclutamento, era grande, malgrado tutta la protezione e i regolamenti imperiali. (v. Willems, 5.a ed., p. 602, 617, 637; Petitbien, *Essai sur le colonat*, Nancy, 1870; Serrigny, n.ri 130, 1138, 1172, 1173; Karlowa, op. cit., I, 2, § 108, p. 918, 923 e s.).

Costantino, coerentemente all' antico sistema economico dei Cesari, dotò Costantinopoli dal punto di vista dell'annona, [I, **330**] del pane e delle distribuzioni d'olio e di vino, dei privilegi di Roma stessa [1]). Soltanto egli non creò nella nuova capitale un Prefetto dell' annona e tutto questo servizio rimase sottoposto immediatamente al Prefetto della città di Costantinopoli, *Praefectus urbi*, istituito da Costanzio nel 359 e messo egli stesso sotto la sorveglianza diretta del principe e non del Prefetto del pretorio [2]). In genere, Costantinopoli fu provvista delle stesse istituzioni di Roma, come d'un Prefetto dei *vigiles* etc. rimpiazzato più tardi sotto Giustiniano, da un *Praetor* del popolo [3]), e da un *Magister census* [4]),

[1]) La nuova capitale, Costantinopoli, ebbe la sua *Annona civica* e il suo *Canon frumentarius* (Amm.-Marcell., XXVIII, I, 17; Godefroy, ad Cod. Th., c. 7, *de Navicular.*, XIII, 5; c. 1, Th. *de frum. Alexandr.*, XIV, 6; Edict. Justin., XIII, cap. 4 a 8; Walter, n.° 301; Serrigny, n.ri 345, 348 a 354; Willems, 5.a ed., p. 580 e s.; Bouchard, p. 131; A. Pigeonneau, *de Convectione urbanae annonae,* Parigi 1876, p. 84-111; Godefroy, *ad Codic. Theodos.*, XIII, 5; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 100, p. 863 e s.; A. de Broglie, op. cit., II, p. 180 e s., 249 e s.).

[2]) Sul Prefetto dell'Annona, in generale (v. Mispoulet, *Les Institutions politiq. des Rom.*, I, p. 286, 321, 334; II, p. 239; Walter, n.ri 381, 382; Böcking, *Notitia*, II, 177-180). Malgrado l'asserzione erronea di Pancirolle (*Not. dig. Or.*, cap. XXVI, seguita da alcuni moderni (v. Serrigny, n.° 344; Bouchard, p. 58 e 133), Costantino non creò un Prefetto dell'Annona a Costantinopoli, ove la sua missione fu compiuta direttamente dal *Praefectus urbi* (v. Lydus, *de magistr.*, III, 88; Walter, n.° 28, nota 48). Il Pretore gli è sostituito nelle leggi 2, § 2, C. J. *de his qui ven. aetatis*, II, 45, e 2, cap. Th. Cod., eod. tit. II, 17). Il Prefetto dell'Annona decideva anche nei processi che erano connessi (C. 12, Cod. J., *de palat. sacrar. largit.*, XII, 24, v. Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 64, 67 nota 67; Boecking, *Notit.*, I, p. 177, e II, p. 177; Willems, 5.a ed., p. 580; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 120, 137 e *im Philologus, Die Getreideverwaltung*, p. 1-18; Otto Karlowa, op. cit, I, 2, § 73, p. 553 e s., e § 100, p. 863 e s.

[3]) Relativamente al Prefetto dei *Vigiles* a Costantinopoli, consulta Walter, n.° 378; Serrigny n.ri 341 a 343; *Notitia Or.*, cap. XXVII; Digesto, I, 15; Cod. J., I, 43, Boecking (*ad Notit.*, II, p. 180). Justinian. (Novella XIII, cap. 4) lo rimpiazzò con un *Praetor plebis* che Lydus (*de magistrat.*, II, 29, 30) chiama *Praetor urbanus*, e sotto di lui un *Quaestor*, per la polizia degli stranieri e dei delitti (v. Walter, n.° 376, nota 1; Otto Karlowa, I, 1, § 73, p. 559 e s.).

[4]) Il *Magister census*, incaricato degli archivi della città e del Senato sotto il *Praefectus urbi*, e successore dell'antico funzionario *a Censibus*, fu creato a Costantinopoli da Costantino (Lydus, *de magistr.*, II, 30). Egli sorveglia alla testa degli uffici dei *censuales*, il censo dei senatori, la lista degli studenti e la loro condotta (v. Symmaco, *Epist.*, X, 67; Cod. Th., VI, 4, 27 e XIV, 9), e tiene il registro, *insinuatio*, delle donazioni e testamenti (cfr. C. Th., VI, 4; VII, 12; C. J. IV, 66, 3; VI, 23, 18. Vedi d'altra parte sul *Magister census*, *Notitia dign. Occ.*, C. I. L. VI, n.° 1704; Cassiodoro, *Var.*, V, 21 e 12); Cod. J., IV, 66, 3; Godefroy, *ad* Cod. Theod., VI, 2, 5; Walter n.ri 350 e 377, nota 11; Boecking, *Notitia*, I, 182; II, 192; Mommsen, *de Coeli Saturn. titulo Epist.*, II, 327; Hirschfeld, *Untersuch.*, I, 19; Willems, 5.a ed., p. 583, 618; Marquardt, *Staatsverwaltung*, II, 2.a ed., p. 217, nota 6; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 133, p. 66, nota 56; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 891.

da pretori, da questori e tribuni del popolo. Costantino vi creò due pretori, il pretore *Costantinianus* o *tutelaris*, e un altro facente le funzioni di *Magister census* [1]. Il numero dei pretori ha variato: portato da prima a otto nel IV secolo, fu ridotto a tre nel V secolo [2]. La loro principale attribuzione fu quella di dare dei giuochi, il cui pesante onere variava secondo le preture [3]: fu lo stesso presso a poco pei questori nominati anche, fra i suoi membri, dal Senato con approvazione del principe [4].

Il lusso della corte divenne una nuova causa di rovina. L'organizzazione del palazzo e quella delle truppe [I, **331**], della guardia dovettero trar seco spese del pari considerevoli. Diciamo soltanto una parola intorno a questi due fatti, sui particolari dei quali ci riportiamo a' commentatori della *Notitia* e del Codice Theodosiano.

Il servizio privato dell' imperatore [5], sotto il gran ciambellano, *vir illustris Praepositus sacri cubiculi*, contava a gli ordini suoi, *sub dispositione ejus*: 1.° il capo degli uscieri della camera o primo ciambellano, *Primicerius sacri cubiculi*; 2.° il conte del palazzo, quartiermastro o maresciallo degli alloggi, *Comes castrensis*. Questi dirigeva gli architetti, i paggi, le persone di servizio, *paedagogia*, *ministeriales dominici*,

---

[1]) Le funzioni di *Magister census* furono affidate da Costantino ad un pretore speciale dal punto di vista degli atti da constatare autenticamente (v. Lydus, *de magistrat.*, II, 30). Più tardi intanto le attribuzioni del *Magister census* parevano separate dalla Pretura, anche a Costantinopoli V. Cujac. *ad C. J.*, X, 70, *de tabulariis*; Godefroy, *ad cod. Th.*, tom. VI, p. 11 e *ad C.*, I, 5, VI, 2, *de Senatoribus;* Boecking, 11, 192; Bethmann-Hollweg, III, § 133, p. 66, nota 56).

[2]) Vedi sugli otto Pretori, Cod. Th., VI, 4, 5, 13, 20, e sulla loro riduzione a tre, Cod. Just., I, 39, 2; Kuhn, I, 204 e s.; Walter, n.° 370; Serrigny, n.° 42; Bouchard, p. 379 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 589; Bethmann-Hollweg, III, p. 59, 66, 183.

[3]) Secondo Zosimo, II, 38, Costantino impose ai Senatori la *Follis* e la Pretura. Dei Pretori erano tenuti a dare giuochi pubblici (essi erano *editores munerum sive ludorum* variabili secondo le preture (v. Cod. Th., VI, 4, 5, 17, 18, 19, 24, 25, 31 a 33; Symmaco, *Epist.*, I, 28) e molto onerosi (v. Olympiodor, 4, p. 68, ed. Mueller; Boethius, *de consolat.*, III, 4; Zosimo, II, 38), al punto da cagionare la fuga di senatori. Cfr. C. Th., C. 15, *de praetor.*, VI, 4; Serrigny, n.ri 43, 44; Walter, n.° 370, nota 100 a 103; Kuhn, I, p. 204 e s.; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 801 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 245.

[4]) I questori designati dal Senato e confermati dall' imperatore, con dieci anni di anticipazione, dovevano anche dare dei giuochi. Cfr. Cod. Th., VI, 1, 13, 21, 22, *de praetoribus*, ibique Iac. Godefroy; Symmaco, *Epist.*, X, 66; C. J., I, 39, 2, *de offic. praetor.;* Walter, n.° 370, note 100, 104, 105; Willems, 5.ª ed., p. 589; T. Mommsen, *ad C. I.*, L, I, 407. Essi sopportavano queste spese o coi propri danari o con l'aiuto d'un sussidio imperiale. V. C. Th. VI, 4, I; Mommsen, *in. C. I.*, L, I, 1, p. 407.

[5]) Si può consultare, sull' insieme del servizio privato dell' imperatore, Walter, n.° 361; Serrigny, n.ri 77 a 79; Bouchard, p. 7 a 11; Willems, 5.ª ed., p. 575 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 18 e s.; *Notitia dignit. Or.*, c. IX, p. 36; Cod. Justin., XII, 5; Otto Karlowa, 1, 2, § 97, p. 846 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, p. 206.

curae palatiorum; 3.° il Conte della guardaroba sacra; 4.° il *Comes domorum* o intendente delle case imperiali; 5.° i decurioni e *silentiarii* o uscieri, infine i medici del palazzo, *archiatri sacri palatii*. Per la guardia dell' imperatore, Costantino aveva soppresso i pretoriani [1]); egli li rimpiazzò con delle guardie del corpo a piedi e a cavallo, chiamate *domestici* e *protectores*, reclutate fra i centurioni emeriti, provviste d'un soldo elevato e di numerosi privilegi, sotto i *Comites domesticorum peditum et equitum* e i loro *decem viri clarissimi*; essi erano superiori in grado ai membri delle |I, **332**| *scholae* del palazzo (*scholares*) [2]). Queste compagnie si distinguevano in diverse compagnie (*scholae*) della guardia, comprendenti 3500 uomini.

Il *Magister officiorum* aveva sotto i suoi ordini: 1.° questi diversi corpi o *scolae* che portavano i titoli de *scutarii gentiles*, etc., comandati dai *Comites*, viri spectabiles e dai *Tribuni* e aventi officiali di diversi gradi, *senatores, ducenarii, centenarii* etc. [3]); in secondo luogo le *scholae civiles* degli *Agentes in rebus*, nel numero di più di 1,100, destinati a missioni o ispezioni (si prendevano tra questi i corrieri chiamati *curiosi* o *curagendarii*, gli *interpretes diversorum gentium*, e infine gli impiegati dell' *officium* del *Magister officiorum* [4]). I debuttanti nella *schola* si noma-

---

[1]) I pretoriani, già diminuiti da Diocleziano, furono a cagione delle loro pericolose tradizioni, aboliti da Costantino (v. Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39, 40; Lactant., *de mort. persecutorum*, 21; Zosimo, II, 19).

[2]) V. Sulle guardie del corpo a piedi e a cavallo chiamate *domestici* e *protectores*, Cod. Theod., VI, 24; Cod. Justin., XII; Kuhn, I, 141 sg.; Walter, n.° 414; Marquardt, *Staatsverwalt.*, 2.ª ed., 1884, II, p. 609 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 575; Godefroy, *Paratitl. ad Cod. Theodos.*, VI, 24; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, p. 18; Madvig, II, p. 573. Quanto ai Conti dei domestici (Cfr. Serrigny, *Droit public et adm. rom.*, n.ri 124, 125; Bouchard, 11; Boecking, *ad Notit dign.*, I, 162, sostiene contro J. Godefroy (*ad c. un. Cod. Th.*, XI, 18, *qui a praebit. tironum*, et., seguito da Gibbon, *Decadenza*, cap. XVII, e la legge I. C. J., *de Silentiariis*, XII, 16, alterata da Giustiniano; v. anche *Notitia dignit. Codic. Th.*, e *paratitl. ad Cod. Th.*, VI, 21), che essi non avevano il grado d'*Illustres*.

[3]) Le compagnie del palazzo designate sotto il nome di *Scholae* erano militari o civili. Le prime erano nel numero di cinque in Occidente, cioè le 1.e, 2.e e 3.e scuole di *Scutarii*, quelle delle *Armaturae* e quelle dei *Gentiles seniores*. Vi erano sette *Scholae* in Oriente, cioè: 1.ª e 2.ª degli *Scutarii*, una dei *Gentiles seniores*, degli *Scutarii sagittarii*, degli *Scutarii clibanarii*, cavalieri coperti d'acciaio, delle *Armaturae juniores* e dei *Gentiles juniores*; ve ne furono 11 sotto Giustiniano. Tutti formavano un corpo scelto di 3,500 uomini (Procopio, *Hist. arcana*, 24; Cod. Theod., VI, 13, e su questo soggetto Godofroi, *Notitia dignitat. Or.*, 10; *Occid.*, 8; Cod. Justin. XII, 11 e 30). L'ozio aveva fatto perder loro fin dal tempo di Zenone il loro aspetto militare (cfr. Agathias, V, 15; Procopio, *Hist. arcana*, 24; Boecking, I, 134; II, 301; Bouchard, p. 11 e s.; Kuhn, I, p. 140 e s.; Walter, n.° 45; A. de Broglie, op. cit., II, p. 207).

[4]) Le compagnie o scuole civili del palazzo erano sottoposte ugualmente al *Magister officiorum*. Nella *Schola* degli *Agentes in rebus*, numerosa di più di mille persone, si trovava un semenzaio d'impiegati per gli uffici e per gl'ispettori della polizia ge-

vano *tirones* e potevano arrivare, dopo aver percorso i cinque gradi d'*equites*, *circuitores*, *biarchi*, *centenarii* e *ducenarii*, alla dignità di *princeps* col grado di *clarissimus* [1]).

3.° Il *Magister officiorum* aveva ancora sotto la sua dipendenza i marescialli di alloggio, *mensores* o *metatores* [2]); gli scudieri dell'imperatore, *stratores*, sotto il conte della stalla (*Comes stabuli*) incaricatid'esaminare i cavalli dovuti all'imperatore [3]), [I, **333**] i portatori di lampade, *lampadarii* [4]), addetti ad illuminare l'imperatore; i *decani* incaricati dell'esecuzione giudiziaria delle persone o delle cose [5]); 4.° gli officiali *admissionum*, col *magister admissionum*, gli *admissionales*, uscieri introduttori e i *cancellarii*, uscieri d'udienza [6]); 5.° i quattro uffici imperiali

---

nerale, *curiosi*. V. *Notitia dignit. Or.*, cap. X, § 1, 8; *Occid.*, cap. X, III, § 1, 6; Cod. Theod., VI, 27, *de agent. in rebus;* Cod. Justin., XII, 20, Otto Karlowa, I, 2, § 27, p. 837 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 207, 208.

[1]) Quanto ai gradi degli *Agentes in rebus*, vedi c. 3, Cod. J., XII, 20; Cod. Theod., VI, 28; Novella di Valentiniano, t. XXVII; C. J., XII, 22, *de principibus agent. in rebus;* Willems, 5.ª ed., p. 571, 572; Bethmann-Hollweg., III, § 127, p. 19, nota 45.

[2]) Si chiamavano *Mensores* o *Metatores* dei quartiermastri incaricati di preparare gli alloggi durante i viaggi dell'imperatore (v. Cod. Theod., VI, 34; VII, 8, ibique J. Godefroi; C. J., XII, 41, 2; Boecking, *ad Notit. dignit. Or.*, p. 20, 88, 214, 236; II, 293, 300; Walter, n.ri 364, 384; Willems, 5.ª ed., p. 572, nota 4; Bouchard, p. 8; Serrigny, n.ri 78 e 89). Vi era un *Primicerius mensorum;* Cod. Theod., c. 1, *de mensoribus*, VI, 24.

[3]) Il *Comes* o *Tribunus stabuli*, Conte della stalla era il capo degli scudieri del principe, *Stratores*; v. Cod. Theod., VI, 31 e XIII, 1, ibique J. Godefroi; Ammian. Marcellin., XXXV, 19; Symmac., *Epistol.*, X, 51; Walter, n.° 364; Willems, 5.ª ed., p. 572; Serrigny, n.° 790.

[4]) I *Lampadarii* portavano delle lampade o delle torce innanzi all'imperatore e all'imperatrice, Novella Valent., XXIX, Haenel, Boecking, I, p. 38, 236, nota 14; II, 293, 300; Willems, 5.ª ed., p. 572. Essi erano divisi in tre classi sotto un *Primicerius Lampadariorum* (v. Bouchard, p. 8; Serrigny, n.ri 78, 89.

[5]) Gli uscieri o *Decani* erano a disposizione del *Magister officiorum* (v. Cod. Theod., VI, 33, ibique J. Godefroi; Cod. Just., XII, 27; Boecking, II, 293, 299, 399; Walter, n.° 364, nota 63; Willems, 3.ª ed., p. 572, nota 7; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 847 e s.

[6]) Il *Magister officiorum* aveva sotto la sua dipendenza il maestro delle cerimonie, *Magister admissionum*, (Lydus, *de magistrat.*, III, 41), già conosciuto sotto Valeriano (v. Vopiscus, *Aurelian.*, 12); Ammian. Marcellin., XV, 5, 18; XXII, I, 2; Cod. Theod., VI, 2, 18, *de senatoribus*. Egli dirigeva l'*Officium* degli uscieri introduttori, *Admissionales* (v. Cod. Theod., VI, 35, 3, ibique J. Godefroi); XI, 18, 1; Boecking, 23, 38, 237; II, 43, 35; Serrigny, n.° 89; Walter, n.° 364, nota 60; Willems, 5.ª ed., p. 570, 572; Bouchard, p. 10. Gli uscieri d'udienza portavano il titolo di *cancellarii*, menzionati dalla *Notitia dignitatum Occid.* nell'ufficio del *Magister officiorum* (Boecking, II, 305) e così chiamati a causa delle barriere e del *velum* che separono dal pubblico il principe o i magistrati nella sala d'udienza, Willems, 5.ª ed., p. 570, nota 8; Budorff, *r. Rechtsgeschichte*, II, p. 55, nota 15; Walter, n.° 364, nota 61. I go-

scrinia palatina [1]), addetti ai differenti affari civili, (non riserbati agli scrivani della cancelleria, *tribuni* e *notarii*).

Questi quattro uffici, la cui origine data da' primordî dell' impero, si chiamavano: 1.° *scrinium memoriae*, sotto il *Magister memoriae*, incaricato di dettare le annotazioni e di rispondere alle richieste e di fare la spedizione degli atti preparati dai due uffici seguenti; 2.° Lo *scrinium epistolarum* alla dipendenza del *Magister epistolarum* e *consultationum* [2]), che aveva per missione d'esaminare le richieste degli ambasciatori, delle nazioni, delle città (*legationes*) ecc., e di preparare dei rapporti sulle loro suppliche [3]);

---

vernatori o giudici ordinarî di provincia ebbero anche i loro *Cancellarii* al posto degli antichi *Domestici* (v. Godefroi, *ad.* Cod. Theod., I, 21 (35); C. J. I., 51, *de adsessoribus et domesticis et cancellariis;* Walter, n.° 392, nota 52; Bethmann-Hollweg, III; p. 157: Serrigny, n.° 220, e che dovettero esser presi nel loro ufficio (c. 3, Cod. Theod., 1, 35. *de adsessor.*), specialmente fra gli *Exceptores* o scrivani. Essi ricevevano un *Aureus* per giorno; Lydus, *de magistrat.*, III, 36, 37. Più tardi furono così chiamati tutti gli *Officiales* (Agathias, I, 19); diversi funzionarî mandati in provincia e sopratutto degli impiegati delle finanze presero arbitrariamente questo titolo (Lydus, III, 36, 57; Cassiodor., *Var.*, XI, XII, 1); Otto Karlowa, I, § 97, p. 832.

[1]) I quattro ufficî del palazzo imperiale, *Scrinia palatina quatuor*, rimontavano per la loro origine ai primordî dell'impero. V. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, II, p. 49 e s.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, 105, 205, 212, 265; Madvig, I, p. 569; II, 418. Essi erano ora sottomessi al *Magister officiorum*. V. Boecking, I, 38, 123, 125; Godefroi, *ad* Cod. Theod., VI, 11; Cod. Just., XII, 19, 3; Walter, n.° 366, note 76 a 78; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 833 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 208. Essi avevano in genere alla loro testa un capo di divisione chiamato *Magister*, salvo lo *Scrinium dispositionum* diretto da un *Comes* di rango elevato. I *Magistri* infatti erano *Spectabiles* (v. Cod. Just., XII, 9 *de magist.*; Godefroi, *ad* Cod. Theod., VI, 11; *Notitia dign. Or.*, cap. 17; *Occid.*, cap. 16; G. Th., VII, 11) e superiori ai vicarî del Prefetto del pretorio (Serrigny, n.° 90). Poi il capo dell' ufficio si chiamava *Proximus*, col grado di *Clarissimus* ed era assimilato ai vicarî di provincia, e non divenne *Spectabilis* che sotto Giustiniano C. J., X, 31, 66, § 1; Serrigny, n.° 91; Willems, 5.ª ed., p. 573. In seguito veniva un sottocapo, *Melloproximus* (v. C. Th., VI, 26, *de proximis*: C. J., XII, 19, *hoc. tit.*; Willems, 5.ª ed., p. 578; n.° 373; Walter, n.° 366; Bethmann-Hollweg, III, p. 18, 101; Bouchard, p. 71 e s.: Duval, *Des milices sous le Bas-Impire*, nella *Revue générale de droit*, 1877, p. 46 e s.

[2]) Lo *Scrinium memoriae* o *a memoria*, sotto un capo di divisione, *Magister memoriae* (*Not. dig. Or.*, 17, 1; *Occid.*, 16, 1; C. I. L., VI, n.° 1764: Boecking, I, 50; II, 60 bis e 414) era incaricato sopratutto di spedire le decisioni preparate dagli uffici della *Epistolae* e dei *Libelli*, e le semplici *Notae* o *Adnotationes* dell'imperatore, per opposizione alle lettere o rescritti. È detto di questo *Scrinium*: *Adnotationes omnes dictat et emittit et precibus respondet* (v. sopratutto Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 211 a 213). Esso contava 50 officiales e forniva gl'impiegati incaricati di tenere un registro dei gradi e degli impieghi, *Laterculum minus*, affidato alla guardia del *Quaestor sacri palatii*. Boecking, II, p. 416: Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 834.

[3]) L'ufficio delle lettere aveva per capo di divisione un *Magister epistolarum et consultationum*, e s'occupava d'istruire gli appelli indiririzzati all'imperatore.

3.° Lo *scrinium libellorum* alla dipendenza del *Magister libellorum et sacrarum cognitionum qui cognitiones et preces tractat*, redige il protocollo dei processi giudicati in prima istanza dal concistorio del principe, o dai giudici delegati dall'imperatore [1]). 4.° infine lo *scrinium dispositionum* sotto un *Comes* [I, **334**] degli archivi imperiali pei decreti, leggi o ordinanze relative alle città e ai privati [2]). Tutti questi impiegati portano il nome di *officiales*,

---

V. *Notitia dignit. Or.*, cap. 17, § 2; *Occid.*, cap. 16, § 2: *Legationes civitatum et consultationes et preces tractat.* (V. Cod. Just., VII, 62, 32; 63, 3, *de appell.*. VII, 63; Novell., XX, praefat.; Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 101; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 835; Boecking, II, p. 417, ritratta una spiegazione data da lui (*ad Notit. Orient.*, I, p. 275, nota 8). Quest'ufficio doveva sopratutto esaminare le domande, *Preces*, degli ambasciatori stranieri, *Legationes*, o delle provincie e delle città ricevute dal *Magister officiorum* dal Prefetto del pretorio, e rinviate all'esame del Principe e del Consiglio di Stato. Era questo l'ufficio dei refendari che preparava il rapporto dei magistrati (V. c. 3, 10, 11, 13, 14, 16, Cod. Theod. *de legation et decret.*, XII, 12, ibique J. Godefroi; c. 5, Cod. Just., *de legat.*, X, 63; Bouchard, p. 86). Secondo Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 90 e s., il *Magister epistolarum* doveva redigere le risposte alle consultazioni chieste all'imperatore da un magistrato, *ante sententiam*, e data nel suo nome dal *Quaestor sacri palatii* (v. Novell., Valentin., t. XIX; Cod. Just., c. 7, *de div. rescr.*, I, 23; Novell., CXIV, cap. 1. Del resto, questo *Magister* come quelli degli altri *Scrinia* aveva il grado di *Spectabilis* (V. Serrigny, n.[ri] 87, 90; Duval, *Revue générale de droit*, 1877, p. 48; Kuhn, I, 163). In Oriente, esisteva un *Magister epistolarum graecarum* (v. *Notitia dignit. Orient.*, cap. 17 e Boecking, I, p. 271).

[1]) L'ufficio delle richieste e decisioni imperiali, *Scrinium libellorum et sacrarum cognitionum*, aveva alla sua testa un *Magister*, la cui posizione sotto l'impero è stata scrupolosamente studiata dal Cuq, *Études d'épigraphie juridique*, p. 77 e s., Parigi 1877; confronta Mispoulet, *Les Instit. polit. des Romains*, Parigi 1883, II, p. 468 e s. Nel IV secolo l'ufficio dei *Libelli* fu riunito a quello delle *Cognitiones* (v. Willmanns, inscr., n.° 110; Cuq., opera citata, p. 47. Lo *Scrinium libellorum e sacrarum cognitionum* doveva stendere gli atti dei processi sottoposti in prima istanza al Consiglio di Stato, *Consistorium principis*, o ai giudici delegati dall'Imperatore. nel suo nome: *Cognitiones et preces tractat.* (V. *Notit. dignit. Or.*, cap. 17, § 3; *Occid.*, cap. 16, § 3; Boecking, I, 27; Grüter, *inscr.*, 28, 2; Giustiniano, *Constitut. tanta*, § 7; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 208; Cuq., op. citata, p, 137, 138; Willems, 5.ª ed., p. 573, note 2 e 3. I *libellenses* potevano anche tenere il protocollo degli appelli portati dopo la sentenza innanzi all'imperatore, c. 3; Cod. Just., *ubi senatores*, III, 24; c. 32, § 4; Cod. Just., *de appell.*, VII, 62; Novella, XX, cap. 9; Bethmann-Hollweg, III, p. 101).

[2]) Si è molto discusso sulle attribuzioni dello *Scrinium dispositionum*, perchè la *Notitia dignitatum* non si spiega chiaramente in proposito, v. *Notitia dign. Occid.*. cap. 8, p. 42, e Boecking, p. 305; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 836. Il capitolo XVI, § 4, p. 60, offre una lacuna: nella *Notitia Orient.*, cap. X, 1, si menziona lo *Scrinium*, ma non il *Magister dispositionum*, v. Boecking, I. p. 232. L'opinione comune ammette che quest'ufficio aveva l'incarico degli archivi imperiali, ov'erano custoditi costituzioni, decreti, editti, ecc., concernenti le città o i privati, *a quibus dispositionum*

quantunque i capi delle *scholae* e degli *officia palatina*, *magistri* avevano il grado di *spectabiles*, come i *magistri scriniorum*, o di *clarissimi*, come i sottocapi degli *scrinia*, *Proximi scriniorum* e i *Principes* [1]) degli *agentes in rebus*, e tutti erano sottoposti alla disciplina e alla giurisdizione del *Magister officiorum*, anche i preposti del gran ciambellano [2]).

Questi impiegati, largamente pagati, non arrossivano di esigere dai privati le *sportulae*, che Costantino proibiva invano, e di fare diverse altre esazioni nelle loro missioni compiute al di fuori [3]).

Il Consiglio di Stato (*Consistorium*), erede dell' antico *Consilium Principis*, aveva attribuzioni legislative o giudiziarie e amministrative, ma, per le prime, si limitava in genere a prestare la sua autorità alle costituzioni imperiali [4]): Questo corpo era composto dei conti del concistorio

principis norma ac series serrabatur, v. c. 9, Cod. Theod., VI, 26: Willems, 5.ª ed., p. 573, note 4 e 5; Willmanns, n.° 1234; Boecking, I, p. 237; II, p. 305; Duval, p. 48; Pancirole, *ad Not. dign.. imper. or.*, cap. 65 e 93, 97, p. 145 e 152, seguìti da Serrigny, n.° 89, e da Guizot, *Cours d'histoire de la civ.*, t. III. p. 216, ha creduto che questi impiegati ricevessero delle suppliche e i rapporti diretti al principe dai giudici, ma ciò non ci pare giustificato dai testi. J. Godefroi, *ad. c.* 1; Cod. Theod., *de proxim. com. disposit.*, VI, 26, approvato da Boecking. I, p. 137, insegna che questo ufficio, spesso citato dai testi, v. c. 5, 10, 15; Cod. Just., *de proxim sacr. scrin.*, XII, 19 e c. 10. *de dir. offic.*, XII, 60, s'occupava della nomina e del regolamento dei magistrati e degli uffici, e delle disposizioni da prendere pei viaggi del principe. In qualunque modo, questo ufficio non aveva *Magister* alla sua testa, nè *Proximus*, ma un *Comes dispositionum*. V. Cujas, *ad* c. 6 e 3; Cod. Just., *de proxim sacr. scrin.*, XII, 19, c. 12; Cod. Theod., VI, 2; Boecking, I, 236. Un solo testo menziona dei *Magistri dispositionum*, forse presi *lato sensu*, c. 2, Cod. Theod., VI, 26: cfr. *Notit. dignit. Occid.*, cap. 8, § 1, A. 6 cap. XVI. Furono accordati posteriormente a questo *Scrinium* i privilegi degli altri tre. Ma la costituzione 2, Cod. Just. *de privilegiis eorum qui in sacro palatio militant*, XII, 29, porta un'addizione alla c. 3; Cod. Theod., *eod. titulo*, VI, 35, d'onde è tratta, cioè le parole *sacrarumque dispositionum*. Il capo non è che *Clarissimus*, come i *Proximi* negli altri uffici, v. Cod. Theod., VI, 26, 2, 10, *de proximis*; Cod. Just., X, 31, 66, § 1.

[1]) Si chiamavano *officiales* gli impiegati anche superiori degli *officia*, v. Cod. Theod., VI, 27, 8; Cassiodoro, *Var.*, VI, 6; Kuhn, I, p. 163.

[2]) La *palatii disciplina* apparteneva al *Magister officiorum* (Cassiodoro, *Var.*, VI, 6) come la giurisdizione civile e criminale sugli *Officiales* o *Scholares* (v. Cod. Just., XII, 5, 3; 16, 4; 19, 12; 20, 4; 26, 3, 4; 27, 3; XII, 19, 12; XII, 10, 6; Symmac., *Epistol.*, X, 58; Willems, 5.ª ed., p. 573, nota 11: Walter, § 364, nota 64; Bethmann-Hollweg, § 137, nota 94, p. 102; Cujac. (*ad* c. 3, Cod. Just., *de proep. sacri cubiculi*, XII, 5) confronta il *Magister Officiorum* ad un preposto della casa (v. Serrigny, n.° 86, 87; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 833 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 207 e s.).

[3]) V. Cod. Theod., I, 16, 1, *de offic. rector.*: Bethmann-Hollweg, II, p. 159, nota 21 e III, § 127, p. 16, nota 32 e § 147, p. 200 e § 152, p. 249.

[4]) Sul Consiglio di Stato, *Consistorium principis* e sulle sue attribuzioni, v. Cod. Theod., VI, 12, *de comit. consistorium*, ibique Godefroi; Codice Giustiniano, XII, 10,

(*Comites consistorii*) in servizio ordinario o servizio straordinario (*vacantes*), ma non contava *honorarii*. Così [I, **335**] vi si trovavano quattro alti funzionari del grado d'*illustres*, cioè il questore del palazzo, il *Magister officiorum*, il Conte del tesoro pubblico e quello del tesoro della corona, e numerosi *comites spectabiles*, o *primi ordinis*, sopratutto gli antichi capi degli *scrinia* imperiali usciti di carica. Il Prefetto del pretorio e i *Magistri militiae* della capitale assistevano alle sedute del consiglio [1]). I processi verbali in materia giudiziaria vi erano tenuti dagli *officiales* dello *scrinium libellorum* e negli altri casi dai segretari di Stato, *notarii* o *tribuni et notarii*, che avevano grado di *clarissimi*, sotto la direzione d'un capo *Primicerius notariorium* [2]), che avevano il grado di *spectabilis* e anche per altra via erano chiamati a missioni importanti.

A lato del complesso dell'Amministrazione imperiale, gli ultimi avanzi delle istituzioni repubblicane non esistevano più che per la forma. Il Senato a Roma e il nuovo Senato a Costantinopoli conservavano un'esistenza nominale dal punto di vista politico [3]).

---

ibique Cujacio; Walter, n.° 375; Serrigny, n.ri 30 e 31; Bethmann-Hollweg, *Civil process*, III, p. 17 e p. 91 a 102; Willems, 5.a ed., p. 568; E. Cuq., *le Conseil des empereurs d'Auguste à Dioclétien*, Parigi, 1884; T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.a ed., Lipsia, 1877, p. 949, nota 2; Madvig, I, p. 589; Mispoulet, *les Institutions politiques des Romains*, I, p. 333; Otto Karlowa, op citata, I, 2, § 98, p. 848 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 209 e s.

[1]) La composizione del Consiglio emanava, direttamente o non, dall'imperatore per la nomina ad alcune cariche, che importavano di diritto il titolo di Conte del consistorio, o per collazione immediata (V. Walter, n.° 375; Willems, 5.a ed., p. 569; Godefroi, *ad* Cod. Theod., VI, 12 e su' *Vacantes*, lo stesso *ad* Cod. Theod., VI, 18, 1; Bethmann-Hollweg, III, § 137, note 51 a 55). Non vi erano membri *puramente honorarii* (Cod. Theod., VI, 22, 8).

[2]) Il *Primicerius notariorum* era un grande personaggio, *Spectabilis* (v. *Notit. dign. Or.*, cap. 19; *Occid.*, cap. 15; Ammian. Marcellin., XXVI, 6) e poteva arrivare al grado d'*Illustris* (v. C. I. L., VI, n.° 1790: *Vir. inl. ex primicerio notariorum sacri palatii*). I *Notarii sacri palatii* o *consistorii* (che non bisogna confondere coi *Tribuni et Notarii praetoriani* addetti al Prefetto del pretorio, C. I. L., VI, n.° 1730. 1761), chiamati del pari *Tribuni* e *Notarii*, avevano il grado di *Clarissimi* (v. Cod. Theod., VI, 10, 2, 3, ibique Godefroi; Cod. Just., XII, 7; C. I. L., VI, n.° 1710; Cassiodor., *Var.*, VI, 16; Lydus, III, 19; Boecking, I, 268, 526; II, 407 a 411; Walter, n.° 366; Willems, 5.a ed., p. 569, 570; Serrigny, n.ri 117, 118. Oltre il loro impiego di segretari del Consiglio di Stato, si potevano affidar loro missioni (v. Godefroi, *ad* Cod. Theod., VI, 10, 1 e 2; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 845 e s.

[3]) Il Senato era stato istituito a Costantinopoli da Costantino (v. Sozomen., II, 2; *Excerpt.*, *de gest. Constant.*, 30) e Giuliano gli dette i privilegi dell'antico Senato (Zosim., III, 11; Libani., *Oratio ad Theodos.*, edizione Morell., t. II, p. 393; Willems, 5.a ed., p. 585; Walter, n.° 371; A. de Broglie, op. citata, II, p. 182 e s.). Ma il nuovo corpo non ebbe politicamente più importanza del Senato romano. Esso discese quasi al grado di consiglio municipale della capitale. Perciò esso verificava il conto del-

I senatori erano soggetti ad oneri speciali e molto pesanti come la *Follis* o *Gleba senatoria* e l'*Aurum Coronarium*. I consoli, presenti in ogni capitale, presiedettero il Senato fino all'epoca | I, **336** | di Giustiniano che affidò la presidenza al prefetto della città; essi esercitavano la giurisdizione graziosa in materia di liberazione da servitù [1]; inoltre essi davano dei giuochi, come i pretori e i questori di cui si è parlato più su. Anche la *Notitia dignitatum* non menzionava, neppur essa, queste magistrature d'apparato.

Al contrario, si era cercato di circondare gli ufficiali imperiali di tutto il prestigio del lusso e del cerimoniale. L'imperatore era reso quasi invisibile al popolo e all'esercito. Egli non compariva in pubblico che in certe solennità, cinto del diadema regale, coperto di vesti di seta, ricamate d'oro e di perle. Quelli che erano ammessi nel santuario del palazzo sull'ordine del *Magister officiorum* e per mediazione del *Praepositus sacri cubiculi* o gran ciambellano, non avvicinavano la persona del

---

l'*Arca frumentaria* (v. Cod. Theod., XIV, 16, 1; Serrigny, n. 34; Bouchard, p. 467). Esso ripartì i carichi risultanti dai giuochi imposti ai magistrati dell'ordine senatoriale, salvo ratificazione del senato consulto dall'Imperatore (v. Cod. Theod., VI, 2, 4, 10 e Godefroi, *ad* Cod. Theod., XV, 9, 1, *de expensis ludorum*; Symmac., *Epistol.*, X, 28; Willems, 5.ª ed., p. 587, nota 3). Infine esso elegge i *Consules suffecti*, i pretori e i questori (v. Cod. Theod., VI, 4, 8, *de praetoribus*; Serrigny, n.ri 42, 43) la cui giurisdizione è ridotta a poca cosa (v. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 133, p. 59 e 66). Dal punto di vista politico il Senato concorre alla legislazione, in apparenza, con la presentazione delle leggi sotto forma d'*Oratio principis* (Cod. Just., I, 14, 3, *de senator.*; Symmac., *Epistol.*, X, 2; Serrigny, n.° 35). Nel 46, Theodosio II decise che i progetti di legge generali sarebbero discussi in Senato (v. Cod. Just., I, 14, 8, *de legibus*), il che fu soppresso nell'XI secolo soltanto dall'imperatore (v. *Novella*, 78 e Serrigny, n.° 36). Qualche volta l'imperatore sottoponeva degli affari giudiziari a questo gran corpo (*Novella* di Marziano, tit. V, *de testamentis cleric.*, cap. 1; J. Lydus, *de magistrat.*, III, 10; Bethmann-Hollweg, III, p. 10, nota 81 in fine); gli si affidò specialmente la conoscenza delle accuse di lesa maestà mosse contro personaggi elevati (v. Symmac., *Epistol.*, IV, 4; Zosim., V, 11, 38; Sidon. Apollinar., *Epistol.*, I, 7; Procop., *de bello Gothico*, III, 32; Ammian. Marcellin., XXVIII, 1, 23). Una Novella latina di Giustiniano, resa nel 537, recentemente pubblicata dal de Savigny (*in Zeitschrift für gesch., Rechtswissenschaft*, II, p. 122; Biener, *Geschichte der Novellen*, p. 459 e *Corpus juris* di Kriegel, III, p. 110), regola le forme della giurisdizione del Consiglio di Stato, *Consistorium*, combinato col Senato, che vi concorreva mediante i suoi membri *Vacantes* (v. Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 100; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 888 e s.; A. de Broglie, opera citata, II, p. 82 e s.).

[1]) I consoli presiedevano ancora il Senato (v. Cod. Theod., VI, 6, 1), ma Giustiniano ne trasferì la presidenza al *Praefectus urbi* (Justin., *Novella*, LXII, 2). Si procedette ancora innanzi ad essi alle emancipazioni di schiavi (v. *Digesto*, I, 10, 1, *de offic. consulis*; Amm. Marcell., XXII, 7, 9; Walter, n.° 367, note 80, 81; Bethmann-Hollweg, III, p. 20, 134 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 192 e s.).

principe che con dei segni d'adorazione, e il culto del principe non acquistò una forma cristiana che dopo Costantino [1].

Quest'apoteosi del dispotismo si rifletteva di grado in grado su tutti gli agenti della gerarchia. Si giunse a far condannare dal principe come una specie di sacrilegio ogni controllo da parte dei cittadini, divenuti semplici sudditi dell'impero, *subjecti*, [I, **337**] o piuttosto del padrone: perchè *dominus* è d'ora innanzi un titolo officiale che lo indica negli atti e nelle monete [2]) e l'epiteto di *Sacratissimi* è applicato da Giustiniano, nel *Proemium* delle sue Istituzioni, § 2, anche alle costituzioni degli imperatori pagani o cristiani che ha raccolte nel suo codice. Ma il dispotismo, abbassando gli spiriti, distruggeva ogni indipendenza; il patriottismo era spento dallo spirito d'intrigo presso gli agenti e dalla corruzione presso

[1]) Il lusso del palazzo e il cerimoniale della corte furono in gran parte presi a prestito dalla monarchia persiana. Se Diocleziano introdusse la pompa e l'adorazione, (v. Eutrop., IX, 26; Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39; Amm. Marcellin., XV, 5; Zonaras, XII, 31; Lydus, *de mag.*, I, 4; Lactant., *de morte persecutor.*, 21) il diadema e il *nimbus* sono stati adottati da Costantino (Spanheim, *de usu et praest. numm.*, ed. 1717, II, p. 385 e s.; Eckhel, *Doctrina nummor*, XIII, 79, 363, 502; Polemus Silv., *Laterculum*, p. 275, Mommsen; Vopiscus, *Aurelian*, 48) e gl'imperatori cristiani non abolirono il rito della genuflessione (v. Ammian. Marcellin., XV, 5, 18; Cod. Theod., VI, 8, 1, ibique Godefroi), ma soltanto il culto delle immagini imperiali (v. Cod. Theod., XV, 4, 1, ibique Godefroi; Willems, 5.a ed., p. 555; Bethmann-Hollweg, III, p. 18, nota 38, p. 19 e 20, note 41 a 46; Montesquieu, *Grand. et Décad.*, cap. XVIII, t. II, p. 315, ed. Lefèvre; Walter, n.° 360; Otto Karlowa, I, 2, § 96, p. 487; A. de Broglie, op. citata, II, p. 187 e s.).

[2]) Sul titolo di *Dominus*, v. Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39; Mommsen, *r. Staatsrecht*, II, 739, nota 4 a 7; Bethmann-Hollweg, III, p. 20, nota 45; Willems, 5.a ed., p. 555, nota 7. Quel che è più strano e più caratteristico nel cesarismo byzantino è che la legge non ammetteva critica neppur contro la scelta dei ministri e agenti dell'imperatore (v. Valentinian., Theodos. e Arcadius, *de offic. praef. urbi*, I, 6, 9, nel 384; Cod. Just., IX, 29, 3, *disputari de principali judicio non oportet; sacrilegii enim instar est, dubitare, an is dignus sit, quem elegerit imperator*, etc. Si dava ai Romani il titolo di sudditi, *subjectis* o *servi*, δοῦλοι (vedi in proposito Cod. Just., III, 28, 34; VI, 51, 1; Procop., *Hist. arcan.*, 30, ed. Bonn., 1, 165; *Novella Theod.*, t. XVII; Cod. Just., IV, 63, 4; Bethmann-Hollweg, III, § 127, nota 48; Otto Karlowa, I, 2, p. 826). Nulladimeno la massa scontenta non esitava a condannare le colpe dei ministri, (Aurel. Victor, *de Caesaribus*, 42), oppure ne faceva logicamente risalire la responsabilità principale al sovrano che la copriva. Di là le insurrezioni e le competizioni o cospirazioni dei pretendenti e sopratutto i complotti di palazzo. Infine le calamità inevitabili, od anche le misure necessarie per rimediarvi erano imputate naturalmente dallo spirito di partito al potere assoluto che s'arrogava una specie d'onnipotenza provvidenziale. È così che il cristiano Lattanzio attribuiva la rovina dell'impero alle riforme del persecutore Diocleziano, e il pagano Zosimo alle innovazioni di Costantino (v. Montesquieu, *Grand. et Décad des Rom.*, cap. XIX, t. II, p. 525, ed. Lefèvre; Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 24, nota 58).

tutti [1]). Di là, nacque uno scontento sordo, poi una profonda irritazione in seno alle masse; di là complotti di corte, o ammutinamenti suscitati da ambiziosi; di là sopratutto la vergognosa inerzia, che le masse ridotte alla disperazione da un governo detestabile abbandonò alla mercè delle invasioni dei barbari [2]).

Il Cristianesimo, vivamente perseguitato per l'ultima volta da Galerio e Diocleziano, fu dapprima emancipato da Costantino [3]), poi, ben presto,

---

[1]) Il dispotismo ingenerava ogni specie d'abusi; la frode e la corruzione presso la maggior parte e in ispecie presso i *Judiciales* e gli *Officiales* (v. Bouchard, p. 476) sono attestate da numerose costituzioni imperiali che minacciano gli autori di concussione o di peculato, e di cui parleremo nella parte di questo libro consacrata al controllo giudiziario (v. specialmente Cod. Theod., I, 16, 1, *de officio rector. prov.*; VIII, 1, 11, *de Numerariis*; Serrigny, n.° 221; Bethmann-Hollweg, III, p. 24; Bouchard, p. 438, 450, 465, 466, 468, 475; A. de Broglie, op. citata, II, p. 228 e s.).

[2]) La miseria risultante dalle invasioni e dalla fiscalità combinate col sistema di comunismo cesariano applicato al commercio e all'industria (v. Zeller, *Hist. du Bas-Empire*, 4.ª ed., p. 518 e s.) ingenerò, nel Basso Impero, una profonda irritazione od anche una disperazione non meno dannosa. Già sotto Diocleziano, la miseria delle campagne produsse una rivolta di contadini (v. Eumene, *Panegyr.*, V, 8; Eutrop., IX, 20; Gibbon, *Décadence*, ch., XIII, p. 215, ed. Buchon), che si rinnovò nel corso del IV secolo; di là venne anche più tardi, la mancanza di resistenza ai barbari, (v. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 127, p. 23; Serrigny, p. 7 e 8; Montesquieu, *Grand. et Décad. des Röm.*, cap. XVIII, t. II, pp. 324, 325, ed. Lefèvre; Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, n.° 1; Littré, *Etude sur les barbares*, 2.ª ed., p. 40 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 229, 239 e s.).

[3]) Si possono consultare sulla storia della caduta del paganesimo; Reiske, *ad Libanium pro templis*, vol. II, p. 148; Rüdiger, *de statu et conditione paganorum sub imperatoribus christianis, post Constantinum*, Wratislau, 1825, 8.°; Beugnot, *Histoire de la destruction du paganisme en Occident*, t. I e II, Parigi, 1855, 8; E. L. Chastel., *Histoire de la destruction du paganisme dans l'empire d'Orient*, Genève, 1850, 87; Lasaulx, *Der Untergang des Hellenismus und die Einziehung seiner Tempelgüter durch Die Christlichen Kaiser*, München, 1854, 8.°; J. Burkhardt, *Die Zeit Constantins des Grossen*, Basel, 1853, e. su qualche punto importante, Rossi, *Bullettino di Archeologia Christiana*, 1865, n.° 1, p. 5 e s.; 1866, n.° 4, p. 53 e s.; 1868, n.° 4, p. 49 e s.; infine un buon riassunto in J. Marquardt, *Roem. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., III, p. 114 e s.; Leipzig, 1885; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed.; Parigi, 1884, p. 604, 624, 627, 641; A. de Broglie, l'*Eglise et l'empire romain*, I, p. 234 e s., 6.ª ed.; Beauchet, *Origine de la juridic. ecclesiastique* nella *Nouv. revue hist. de droit fr. et étranger*, 1883, p. 388, 424 e s. Un primo editto di tolleranza pare sia stato reso nel 311 da Costantino, secondo Lattanzio (*de morte persecutor.*, 34) e Eusebio (*Hist. eccles.*, VIII, 17): un secondo editto nel 312 secondo lo stesso Eusebio (ibid., IX, p. 294). Un terzo editto comparve nel 313 e ci è stato conservato in latino da Lattanzio (*de morte persec.*, 48), e in greco da Eusebio (*Hist. eccl.*, X, 5). Nell'editto dello stesso anno riportato dal Codice theodosiano (XVI, 2, 1), Marquardt (op. citata, p. 112, nota 3) fa notare che sono già menzionati degli *indulta clericis privilegia*: in un altro editto reso nel 313, secondo Haenel (Cod. Theod., XI, 1, 1), le *Ecclesiae Catholicae*, sono esenti da imposte. Nel 316, la manomissione d'uno

elevato al grado di religione di Stato; vanamente attaccato dalla reazione di Giuliano (nel 360-363), apparve anzi persecutore sotto Teodosio I e i suoi successori. Ma, se esso rialzò la dignità morale d'un grande numero di plebei, o di molti membri eminenti della chiesa, se esso contribuì fortemente [I, **338**] a facilitare le manomissioni e a introdurre felici miglioramenti nella legislazione civile di Costantino e dei suoi successori, e infine a consolare gli afflitti, in quell'epoca disastrosa, non si può dire che abbia trasformata la massa della nazione o dei governanti, nè ristabilite le virtù civiche e rigenerato il governo imperiale, come lo riconosce, sulla traccia di Montesquieu, l'eminente storico dell'organizzazione giudiziaria nel Basso Impero, Bethmann-Hollweg [1].

schiavo è permessa innanzi alla comunità, (C. J. I., 13, 1) e si convalida la manomissione fatta dal prete per semplice atto di volontà (Cod. Theod., IX, 7, 1). L'imperatore accorda una certa giurisdizione ai vescovi (v. Costituzione di Sirmond, 17, p. 475, ed. Haenel). Non solo Costantino rese ai cristiani il libero esercizio del loro culto, ma rimise alle corporazioni e agli individui i beni ad essi tolti dagli imperatori pagani, per via della loro professione del cristianesimo (Lactant., *de morte pers.*, 48; Euseb., *Hist. eccl.*, X, 3; Walter, n.° 359; Gibbon, cap. XX, p. 436, ed. Buchon; Zeller, *Hist. des emper.*, p. 435 e s.; Otto Karlowa, I. 2, § 95, p. 824 e § 104 p. 897, 898). Frattanto, fino al 321, le monete di Costantino sono ancora dedicate alle divinità pagane. Infine nel 324, questo principe si pronunziò formalmente in favore del cristianesimo (Euseb., *Vita Costantini*, II, 24, 42).

[1]) Montsquieu (*Grand. et Décad.*, cap. XIX, t. II, p. 326, ed. Lefèvre) dice: « Saint-Augustin fece vedere che la città del cielo era differente da questa città « della terra ove gli antichi Romani, per alcune virtù umane, avevano rese delle « ricompense, vane quanto queste virtù ». Confronta Littré. (*Études sur les barbares*, 2ª ed., p. 33, 43 e s.); Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 127, p. 24 e s.). Questo ultimo autore constata che lo Stato e la società civile non furono punto restaurati dal cristianesimo perseguitato da Diocleziano per l'ultima volta, e favorito da Costantino che v'indovinò la potenza dell'avvenire. Si vide anche il concilio di Nicea nel 325, aperto da Costantino (v. A. de Broglie, op. citata, I, p. 329) che concorse a fare adottare il termine «*consustanziale*» contro Ario (v. Zeller, *Hist. des empereurs*, p. 441). Theodosio elevò il cristianesimo al grado di religione di Stato esclusivamente ammessa. Essa dette inoltre un'impronta di vita novella a spiriti e caratteri quali quelli di S. Ambrogio, S. Agostino e S. Crisostomo e dei padri della Cappadocia. Ma le società hanno le loro condizioni proprie destinate a favorire lo sviluppo normale dell'umanità, e che non possono essere rimpiazzate nè dalla chiesa nè dalla religione. Quanto al miglioramento della legislazione, v. Montesquieu, *Esprit des lois*, lib. XXIII, cap. 21, tomo I, p. 41, ed. Lefèvre; Troplong, *De l'influence du cristianisme*; Zeller, *Histoire des empereurs*, p. 142, 441. Al contrario, quest'epoca, dice Bethmann-Hollweg, fornisce un esempio istruttivo del fatto che la chiesa e la religione, colpite esse medesime dal male di cui soffre lo Stato, vale a dire, dal dispotismo, sono private, per conseguenza, del loro elemento vitale, la libertà, e divengono tanto meno capaci d'esercitare sulla società la loro influenza salutare e rigeneratrice (Confronta J. J. Rousseau, del *Contrat social*, libro III, cap. 8; *Mélanges*, t. I, p. 118, ed. Lefèvre. Parigi, 1839, linea 19 e s.): *il cristianesimo è una religione tutta spirituale occupata unicamente nelle cose del cielo; la patria del cristiano non è in questo mondo*, ecc. Confronta A. de Broglie, op. cit., II, p. 228 e s.

La decadenza, dovuta in gran parte alle condizioni deplorevoli d'un ordine sociale corruttore, che riposava sulla spogliazione e la schiavitù, e che l'impero non aveva fatto che incancrenire credendo di salvarlo col dispotismo, era attribuita dai cristiani ai pagani e da questi ai cristiani. Le due parti si lanciavano reciprocamente accuse sempre passionate e spesso ingiuste, e falsificavano, con la loro cieca parzialità, quasi tutti i monumenti storici di quel periodo [1]).

Sia quel che si voglia, nel 313, Costantino aveva assicurato ai cristiani la libertà del loro culto e alle loro chiese il diritto d'acquistare per donazione o testamento ecc. [2]). Successivamente, [I, **339**] i sacrifici e le altre cerimonie pagane, senza che si osasse toccare in principio le feste popolari, furono interdetti, sotto penalità sempre severe, con leggi ripetute durante molte generazioni; poi i templi furono chiusi ed anche distrutti nelle campagne [3]),

---

[1]) La parzialità dei partiti religiosi e degli storici dell'epoca è attestata da Montesquieu, *Grand. et Décad. des Rom.*, cap. XIX, t. II, p. 325, ed. Lefèvre, e dopo di lui, da Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 24, nota 58 e da Littré, *Etude sur les barbares*, 2.ª ed., p. 35 e s.; confronta A. de Broglie, op. citata, p. 90 e s.; Beugnot, *Destruction du paganisme*, p. 91 e s.

[2]) Si è visto che nel 311 fu reso un primo editto di tolleranza (v. Lactant., *de morte persecutorum*, 34; Euseb., *Hist. eccles.*, VIII, 17; Willems, 5.ª ed., 1884, p. 641; Gr. Dobelstein, *De carmine christiano*, cod. Paris., 8084, *contra fautores paganae superstitionis ultimos*, Louvain, 1879). L'editto del 313 rese la libertà dei culti ai cristiani. Infine, nel 321, Costantino dotò le chiese della capacità di ricevere per donazione o per testamento (v. Cod. Theod., XVI, 2, 4: C. J. I. 2, 1, *de S. S. Eccles.*; Walter. n.º 359; Willems, 5.ª ed., p. 541: Serrigny, n.º 497). Più tardi egli stesso e i suoi successori accordarono ai chierici l'immunità dei contributi personali (v. Cod. Theod., XVI, 2, 1, 2, 5, 10, 14, 24, *de episcop.*; Cod. Just., I, 3, 1, 2, 3, *de episcop.*, e quella dalle cariche sordide (v. Cod. Theed., XI, 16, 21, 22; XVI, 2, 40, *de episcop.*; Cod. Just., I. 2, 5, 6, 7, 11, *de sacros eccles.*). Costantino aveva anche concesso alle chiese l'esenzione dai contributi de' carichi reali (v. Cod. Theod., XI, 1, 1, *de Annon. et tribut.*; XVI, 2, 15, *de episcop.*), ma questo favore estremo fu ritrattato dai suoi successori (Cod. Theod., XVI, 2, 15 e 40, *de episcop.*; *Novella*, XXXVII di Giustiniano; Serrigny, n.º 500

[3]) Una legge di Costantino, menzionata da Costanzo (Cod. Theod., XVI, 10, 2) aveva già proibito le offerte nei templi e l'interrogazione degli oracoli in Oriente (Zosim., II, 29). Da quella stessa epoca si cominciò a chiudere ed anche a distruggere i templi (Euseb., *Vita Costant.*, III, 55, 58) a fondere le statue (Bouchard, p. 40) e a spogliare gli edifici pagani per Costantinopoli (Euseb., *Vita Constantin.*, III, 54; *de Laudibus Constantini*, 8). Si può vedere nel Codice Theodosiano (XV, 10, *de paganis*) la serie progressiva delle misure di persecuzione organizzate dagli imperatori cristiani contro il paganesimo e i suoi aderenti, ed anche contro gli eretici (Cod. Theod., XVI, 5, 1, 2; A. de Broglie, op. citata, p 113). Dal 341, i sacrifici sono proibiti in maniera generale (Euseb., *Vita Constantin.*, IV, 25; Cod. Theod., XVI, 10, 2, 4 a 12, 18, 23, 25; *Novella Theodos.*, t. III, *de Judaeis*, § 8; Walter, n.º 359; Willems, p. 641, nota 10, 5.ª ed.) ma non le feste popolari (v. Cod. Theod., XVI,

i loro privilegi e le loro rendite tolti ai sacerdoti pagani; una parte dei beni dei templi, *bona templorum*, furono confiscati, o resi alle città o donati alle chiese cristiane [1]; infine nel V secolo si videro i pagani esclusi dagli impieghi civili e militari [2], senza parlare delle incapacità e delle pene pronunziate contro gli *eretici* e gli *apostati* [3]) e del regime speciale imposto agli Ebrei, *Judaei* [4]).

Così l'inaugurazione d'una nuova religione di Stato non giunse ad arrestare la decadenza dell'Impero. I Barbari guadagnarono incessantemente terreno sulle frontiere. Un gran numero di essi figuravano, anche coi loro re, a lato delle legioni, come ausiliari, specialmente nella caval-

10, 17). Poi le penalità delle interdizioni s'aggravarono, poi i templi furono chiusi e infine demoliti nelle campagne (v. Cod. Theod., XVI, 10, 3, 4, 8, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 25, *de paganis*).

[1]) Dall'anno 382, i privilegi e le rendite dei templi pagani erano stati aboliti o confiscati (Symmac., *Epist.*, X, 61; Zosim., IV, 59; V, 38). I loro beni, *Bona templorum* o *Agonothetica*, quanto essi dipendevano dal κοινόν ed erano destinati a dei giuochi furono dati alla chiesa o alle città o riuniti al dominio della corona (v. J. Godefroi, *ad* Cod. Theodos., XVI, 10, 14, 19, 20; E. Sirmond, *de templis ad usum publicum vindicandis*, c. XII, p. 465, ed. Haenel; Cod. Theod., X, 1, 8, *de jure fisci*; X, 2, 4, 5, *de locatione fundorum jur. emphyt*: Serrigny, n.[ri] 471, 472; Hulm, I, p. 274 e s.; Bouchard, p. 188, 189; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, III, 114, nota 8; III, 137; e il mio articolo, *Bona templorum*, nel *Dictionnaire d'antiquités grecques et latines* di Daremberg e Saglio; Otto Karlowa, 1, 2, § 104, p. 898).

[2]) I pagani furono colpiti di diverse incapacità (V. Zosim., V, 46; Cod. Theod., XVI, 10, 21 e V, 42; Willems, 5.ª ed., p. 641; Becker-Marquardt, *Handbuch*, III, p. 112-117; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., 1885, III, p. 117 e s.; Rudorff, II, p. 369, nota 25; Serrigny, n.[ri] 469-471; Bouchard, p. 175 a 194, 395; Rein, *Privatrecht der Roemer*, p. 62; *Criminalrecht*, p. 791 e s.; Lasaulx, *Der Untergang des Hellenismus*, München, 1854; Gibbon, *Decadenza* cap. XX, e cap. XXVIII, Otto Karlowa, 1, 2, § 109, p. 930; A. de Broglie, op. citata, I, p. 345 e s.).

[3]) Sulla persecuzione e le incapacità degli eretici (*Haeretici*), v. J. Godefroi (*ad Codic. Theodos.*, XVI, 5, 29, 42; *Novella* Theodos. III; Cod. Just., 1. 5; Willems, 5.ª ed., p. 641; Naudet (*des Changements*, etc., I, 6, 3); Boecking, *ad Notit.*, 1. 179; Serrigny, n.[ri] 461, 465, 469; Bouchard, p. 395. Quanto agli apostati, *Apostatae*, vedi Cod. Theod., XVI. 7; Cod. Just., 1. 7; Serrigny, n.° 470; A. de Broglie, op. cit., II, 113.

[4]) Gli Ebrei, *Judaei*, erano tollerati, ma sottoposti solamente ad alcune regole speciali (v. Cod. Theod., XVI, 8; Cod. Just., 1. 9, 7; Paul, *Sent. recept.*, V, 12, 3, 4; Walter, n.° 420 note 4 a 7; Serrigny, n.° 470; Willems, 5.ª ed., p. 642; Madvig, II, p. 103; 729, 730; A. de Broglie, op. citata, II, p. 116 e s.; Rudorff, II, p. 369; Rein, *Privatrecht*, p. 161). Così essi godevano la libertà dei culti sotto i loro patriarchi e i loro primati (v. J. Godefroi, *Paratitla ad Cod. Theod.*, XVI, 8); ma il matrimonio fu interdetto fra cristiani e israeliti (Cod. Theod., XVI, 8, 6; Cod. Just., 1. 9, 6). Questi divennero incapaci delle funzioni pubbliche (Cod. Theod., XVI, 8, 16, 24), e, pel resto, rimasero sottoposti al diritto comune (Cod. Theod., II, 1, 10; Cod. Just., 1. 9, 6) e potettero anche esercitare le cariche di decurione e d'avvocato (Cod. Theod., XVI, 8, 3, 24; XII, 1, 99, 157, 158, 165, *de decurionibus*.

leria, o nelle truppe leggere, *cohortes*; altre erano incorporate individualmente fin nelle legioni [1]).

Infine popoli interi furono ammessi, dal tempo Teodosio I a titolo di *foederati*, | I, **340** | sul territorio dell'impero, come i Burgundi e i Franchi, senza astenersi all'occasione di rompere il contratto per depredare i provinciali [2]). Onde, quando l'invasione divenne generale, una parte dell'impero era già occupata di fatto dai pretesi alleati, e dei capi o soldati barbari comandavano o formavano le forze chiamate romane e dirigevano anche in realtà il governo imperiale [3]). D'altronde, il pericoloso sistema seguìto

---

[1]) Si rimproverò molto a Costantino d'avere impiegato i Barbari alla guerra. Ma quest'uso era anteriore al suo regno (v. pei tempi precedenti, Becker-Marquardt, *Handbuch*, III, 2, p. 306, 335, 365, 370 e s.; A. de Broglie, op. citata, I, p. 33 e II, p. 219 e s.; J. Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., 1884, II, p. 478, 487 e s. 611). Come la materia per un buon reclutamento, specie per la cavalleria e le truppe leggere, mancava sempre più in provincia (v. Ammian. Marcellin., XX, 4, 4; XXXI, 4, 4; Zosim., II, 15; IV, 12, 30, 31, 56, 57, 58; Pacat., *Panegyr. Theodos.*, 32), occorse senz'altro, nel IV secolo, di fare una più larga parte ai barbari (v. Montesquieu, *Grand. et Décad.*, XVIII, ch., XVIII, t. II. p. 321, ed. Lefèvre). La *Notitia Dignitatum*, nota Bethmann-Hollweg (III, § 128, p. 20 nota 5; v. anche Godefroi, *ad* Cod. Theod., III, 14, 1; Spanheim, *Orbis romanus*, II, 21; Walter, n.° 416) non menziona, fra le truppe leggere e di cavalleria, che dei nomi barbari. Questi sono spesso opposti alle legioni nel linguaggio delle leggi e degli storici (Cod. Theod., VII, 20, 10, *de veteranis*; Valentiniano, Valente e Gratiano nel 365, porta *romanae legiones* per opposizione alle *Cohortes* o *Auxilia*; e Ammian. Marcellin., XX, 8: *Tirocinia legionum et auxilia Scytarum*; J. Godefroy, *ad.* Cod. Theod., VII, 1, 18, *de re militari*; Boecking, *Notit. dignitat. Orient.*, p. 192. Quanto ai barbari, individualmente immatricolati nelle legioni, v. Boecking, stessa opera, p. 188.

[2]) Sui *Foederati*, v. Zosim., IV, 56. Così, nell'esercito dell'imperatore Eugenio, comandato da Arbogasto, combattevano alleati Franchi e Tedeschi contro l'esercito di Teodosio I, ove figuravano dei Goti come *Foederati* (v. Godefroi, *ad Cod. Theod.*, VII, 13, 16, *de Tironibus*). Sotto Giustiniano, si distingue ancora l'esercito di linea in cui le legioni sotto i *Magistri militum*, le truppe del palazzo e i *Foederati* (C. J., IV, 66, 35, *de locato*; Procop., *Historia arcan.*, 24; Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 26 e 27, nota 8; Walter, n.ᵢ 414, 415, 416, nota 26).

[3]) Capi barbari, incorporati nell'esercito romano, avevano conquistati dei gradi e anche degli onori alla corte. (V. Vopiscus, *Aurelian.*, 11; Ammian. Marcellin., XV, 5; XXXI, 10; Zosim., IV, 33 e 35). I capi dei popoli federati ricevettero frequentemente i titoli di Console onorario o di Patrizio, o di *Magister militum*, come presso i Visigoti, i Burgundi e i Franchi, etc. (v. Gregoire de Tours, II, 38; Geffroy, *Rome et les Barbares*, 2.ª ed., p. 393, 324). Si comprende che, sopratutto quando essi esercitavano il comando delle legioni, Procopio aveva potuto dire (*De Bello Gothico*, 1, 1) che, sotto l'apparenza della συμμαχία, essi governavano e amministravano in realtà i Romani. Infine i *Laeti*, in Occidente, e i *Gentiles*, in Oriente, occupavano certe provincie in tutto o in parte a carico del servizio militare (V. Walter, n.° 416, nota 23, n.° 450; Kuhn, I, v. p. 60 e s.: Voigt, *Jus naturale*, II, 880-911; Léotard, *Conditions de Barbares*, p. 103 e s.; Boecking, *ad Notit. Occid.*, II, p. 1044-1080; Roth, *Beneficialwesen*, p. 40-51; Otto Karlowa, I, 2, § 108, p. 927 e s.

dai più fiacchi imperatori di pagare il tributo a certi barbari pretesi alleati, menava direttamente e progressivamente alla rovina finanziaria e politica dello Stato [1]). Si dovettero esaurire le provincie già devastate o impoverite per pagare, con questi tributi, l'esercito, la corte e i funzionari; allora le città e i campi si spopolarono sempre più. Gl'imperatori cercarono di salvare i curiali e i coloni, con un regolamento legislativo che non poteva rimediare al male. L'impero tentò di proteggere i poveri delle città contro i grandi o i funzionari mediante l'istituzione del *Defensor civitatis* [2]) che restò impotente [3]), perchè essa non aveva una base morale

[1]) Montesquieu caratterizza molto bene questo abuso crescente dei tributi pagati ai Barbari (*Grand. et Décadence*, cap. XVIII, t. II, p. 320, 321 e cap. XIV, 327).

[2]) La miseria fu estrema sotto Valentiniano e Valente (v. Zeller, *Histoire des Empereurs*, 4.ª ed., p. 517 e s.). Il *Defensor civitatis* (A. de Broglie, op. citata, II, p. 231), creato da Valentiniano nel 361 (v. Cod. Theod., *de defensor. civit.*, I, 29, 1, ed. Haenel; Cod. Just., 55, 4, 5, 8, 9, *de def.*; *Novella* di Majorano, tit. III; Cassiodor., *Var.*, VII, 11) non ebbe abbastanza influenza reale o autorità da proteggere i *Possessores* o i *Curiales* contro gli eccessi dei governatori, dei grandi e dei collettori d'imposte. (Vedi sulla parte di questo *Defen or*, Walter, n.ri 394, 738, 742, 761; Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 24 e § 138, p. 107; Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, I, p. 41 e 22; Thierry, *Consider.*, t. I, cap. 6, p. 254; Raynouard, *Droit municipal*, I, p. 71; Kuhn, I, p. 224; Willems, 5.ª ed., p. 605; Rudorff, II, 45; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, I, 522; Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions de l'ancienne France*, I, p. 531 a 533; Zeller, *Histoires des empereurs*, 4.ª ed., p. 508; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 896 e s.). Non bisogna confondere il *Defensor civitatis*, (come aveva fatto Bethmann-Hollweg, nella prima edizione del suo *Handbuch*, p. 127, con un errore che ha riparato nella seconda (v. *Civilprocess*, III, § 138, p. 107, nota 31), con un *Defensor* menzionato nel *Digesto* e che, nei comuni, poteva essere incaricato della parte di sindaco, in materia d'azioni civili d'interesse della comunità (V. fr. 18, § 2 e 3, Digest. *de numeribus et honoribus*, l. 4; Serrigny, n.º 1202, vedi appresso note 235, 479, 507).

[3]) Il *Defensor civitatis* non riusciva che molto imperfettamente a proteggere la plebe e i decurioni, la cui miseria era grande al tempo di Valentiniano e di Valente (v. Zeller, *Histoire des empereurs*, p. 520 e s., 4.ª ed.), contro l'insolenza e gl'insulti dei governatori e degli agenti delle finanze. Malgrado la sua elezione da parte della generalità degli abitanti, salvo conferma del Prefetto del Pretorio, il *Defensor* non poteva esercitare un controllo efficace sull'amministrazione dei *Judices*, che non tenevano alcun conto delle loro suppliche all'imperatore. Ciò riconosce anzitutto Majorano, che cerca di restaurare questa funzione nel V secolo (*Novella* di Majoran., III, *de Defens. civit.* nel 485), poi Giustiniano (*Novella*, XV, *praef.* nel 535) cercando a sua volta di riorganizzare questa istituzione. Il governo dispotico non poteva ammettere seriamente il controllo mosso dal basso contro i suoi agenti superiori (v. Serrigny, n.ri 263 a 266). D'altronde si era, generalizzando questa funzione, affidata una giurisdizione civile inferiore al *Defensor* (v. Cod. Theod., I, 29 (11), 2, nel 365, e Cod. Just., *cod. tit.* nel 370) ed anche in materia repressiva e di polizia (c. 8, 4, *tit.*). Infine si dovette diminuirla concedendogli nel 383, una parte nella percezione dell'imposta (Cod. Theod., XI, 7, 12, *de exactor.*).

sufficiente per prevalere sulla potente gerarchia degli agenti imperiali. Le città cercarono un'altra protezione [I, **341**] nelle *petitiones* votate nella Curia e trasmesse all'imperatore da deputati *legati*, incaricati dei voti dalla municipalità. Ma il *Magister officiorum* o il Prefetto del Pretorio potevano rigettare *de plano* ogni richiesta non giudicata ammissibile, e, per le altre, accordare una udienza alle *legationes*, facendo accompagnare le suppliche da un rapporto redatto sulle loro preghiere dal *Magister epistolarum et consultationum* [1]).

Inoltre, s'era conservato l'uso dei Consigli provinciali (*Concilia provinciae*), ove i notabili e i delegati delle città, riuniti in una città importante, venivano a discutere i loro bisogni e le loro querele, a determinare richieste che si presenterebbero all'imperatore dai deputati, *legati*. Ma il Prefetto del Pretorio, secondo che lo giudicava conveniente, poteva scartarle o presentarle all'imperatore [2]), in Consiglio di Stato. Esistevano anche, a lato di questi consigli provinciali, dei consigli di varie provincie o di tutta

---

Significava così trasformare l'istituzione in un ingranaggio sottoposto alla gerarchia, a lato dei magistrati municipali (V. Bethmann-Hollweg, III, § 136, p. 108, 109 e 110; Hegel, *Staedt. Verfassung*, p. 91 e s.).

[1]) Noi abbiamo detta una parola più su (nota 99), sull'istruzione delle suppliche presentate dalle *Legationes* (V. Cod. Theod., XII. 12, *de legation. et decret. leg.*; Cod. Just., X. 63; *Digest. L.*, 7, *de legat.*; Boecking, *Notitia*, I. 50, 275; II. 60, 417). Queste ambasciate avevano lo scopo di trattare gli affari della città, spesso ritardati dalla burocrazia, e l'eccesso di accentramento, o segnalare gravi abusi, o, troppo spesso, offrire al principe il regalo oneroso dell'*Aurum coronarium*, divenuto una specie d'imposta dei decurioni, sotto forma d'omaggio dovuto in circostanze solenni (v. Serrigny, § 270, n.[ri] 5 e 61). Sulle deputazioni e le assemblee provinciali, si può consultare Mispoulet, II, p. 102 e s., Parigi 1883; Willems, 5.ª ed., p. 526-528 e 529; v. Duruy, *Les assemblées provinciales au siècle d'Auguste*, *Acad. des sciences morales*, resoconto, t. CXV, p. 228 e s.: Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, Parigi 1875, p. 86-96, 105, 117 a 122; Bouchard, p. 442 a 448; Houdoy, *Droit municipal*, I. p. 640: Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 894 e s.

[2]) I reclami dei *Concilia provinciae* non avevano dunque che il valore d'una semplice rimostranza sottoposta al volere dell'imperatore. Sulle variazioni del diritto a questo riguardo, vedi Bouchard, p. 445 e s.: J. Godefroi, *ad Cod. Theod.*, XII, 4, 9, 12. Theodosio I (Cod. Theod., XII, 16, 15) lasciava al Prefetto del Pretorio la cura di scartare quel decreto che gli sembrava poco conveniente. Più tardi, il principe affidò l'esame dell'affare al Capo degli offici e permise l'udienza *de plano* ai deputati (Cod. Theod., XII, 12, 19. *cod. tit.*). Vedi in proposito c. 1, 3, 4, 6 a 14 e 16. Cod. Theod., *de legat.*, XII, 12; Ammian. Marcellin., XXVIII, 6; Menn, *Ueber die roem. Provinziallandtage*, Koeln, 1851; T. Mommsen, *Epigraphisch. Analecten*. 90; Walter, n.° 391, nota 38; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I. p. 118, 314. Additiamo l'esempio della legazione dell'oratore Synesio, nel 396, in nome della Pentapoli o Cyrenaica, presso l'imperatore d'Oriente Arcadi, a Costantinopoli (v. Synesius, *Epistol.*, 61 e *Oratio de regno*, cap. 2 e s.; Amedeo Thierry, *Alaric*, 2.ª ed., Parigi, 1880, in-12.°, cap. IV, n. 3, p. 114 e s.), nei suoi *Récits de l'histoire romaine*.

una diocesi. Fu così che per la Vienne o le *Septem provinciae*, una costituzione di Onorio resa nel 418, ristabilì, ad Arles, l'uso del consiglio annuale, in cui si è voluto vedere l'origine dei nostri consigli provinciali o generali [1]. Noi siamo costretti a riconoscere, con Bethmann-Hollweg [I, **342**], che questi consigli, privi di un'autorità propria, incompatibile d'altra parte col dispotismo imperiale, non potevano assicurare agli sventurati sudditi dell'impero che una garenzia o un ricorso inefficace, perchè essi non offrivano che l'apparenza e non il germe d'istituzioni rappresentative sia pure locali [2]; e Bouchard [3] constata che *malgrado queste traccie curiose d'una specie di rappresentanza provinciale, non è da questa parte che bisogna cercare il controllo reale delle finanze pubbliche.*

L'impero d'Occidente corre alla sua rovina, a cagione delle circostanze geografiche e politiche che lo lasciano per primo in balìa de' Barbari. Noi riassumiamo brevemente qui, per terminare questa introduzione, il rapido schizzo tanto ben tracciato da Bethmann-Hollweg di questa decadenza così rapida [4].

Dopo che la prematura morte di Theodosio I, nel 395, ebbe dato l'impero nelle mani dei suoi figli minori, Arcadio in Oriente e Onorio in Occidente, il vandalo Stilicone, col titolo di *Magister utriusque militiae*, governò realmente quest'ultimo, mentre che a Costantinopoli il Prefetto del Pretorio, Rufino, e l'eunuco Eutropio si disputavano il potere, che finì per restare a quest'ultimo nel 395. I Visigoti già trapiantati nell'Illyria da Theodosio [I, **343**] saccheggiano dapprima la penisola ellenica; poi Alarico, loro re, sotto il titolo di *Magister militum per Illyricum*, e con la vergognosa connivenza della corte d'Oriente, arma i suoi compagni a spesa delle fabbriche imperiali e comincia la sua prima spedizione verso l'Italia, nel 400. Per difenderla, Stilicone è ridotto a richiamare, nel 401, le truppe dalla Brettagna,

---

[1]) La celebre costituzione reca, nel 418, da Onorio, sul consiglio delle sette provincie, è stata commentata da Wenck (*Cod. Theod.*, lib. V, Lips, 1828, Append., III). Essa è tratta *ex libro authoritatum ecclesiae Arelatensis* (v. ed. Haenel, Lipsia, 1845. e *Corpus legum*, n.° 1171, p. 238). Vedi su questa materia Tillemont, *Hist. des Empereurs*, V, p. 641; Gibbon, *Décadence*, cap. XXXI. p. 70, ed. Buchon; Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 24. nota 57; Willems, 5.ª ed., p. 598; Fustel de Coulanges, *Hist. des. inst. pol. de l'ancienne France*, I, p. 117-122; Houdoy, *Droit municipal*, I, p. 640 a 645; C. Giraud, *Hist. du droit*, fr. 1, p. 47-87; Laferrière, *Hist. du dr. rom. et du dr.*, fr. II, p. 311-316; Pardessus, *Diplomata*, I, p. 3; Pétigny, I, p. 319-351; Raynouard, I, p. 189, 202; Guizot, *Hist. de la civilisation en Europe*, 2.ª leçon, p. 46, ed. 1857, in 12; Aug. Thierry, *Lettres sur l'histoire de France*, XXV; Walter, n.° 391; Herzog, *Gallia Narbonensis*, p. 258; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, 118, 316.

[2]) V. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 128, p. 21.

[3]) V. Bouchard, *Etude sur l'administration des finances de l'empire romain*, p. 448 e s.

[4]) V. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 128, p. 27 e s., 2.ª ed., Bonn, 1866.

dalla Grecia e dalla Rezia e ad abbandonare in tal modo queste provincie ai Barbari [1]).

Così i Burgundi, *foederati* da lungo tempo, non tardarono a passare il Reno e a stabilirsi [2]) pacificamente a lato dei Gallo-romani di Borgogna, nel 406; i Franchi, s'estendono sempre più verso il nord della Gallia [3]), poi i Vandali, i Suevi e gli Alani, dopo aver percorso il paese saccheggiandolo dal Nord al Sud, penetrano fino in Ispagna [4]), e se ne dividono il dominio nel 411. Dopo l'assassinio di Stilicone, nel 408, i Visigoti compaiono per la terza volta in Italia con Alarico, prendono Roma [5]) e l'abbandonano al saccheggio nel 410; quando egli fu morto, poichè l'Italia esaurita non poteva più nutrire i Barbari, il loro principe Ataulfo li condusse nella Gallia (nel 412) ove essi stabilirono, nel 419, [I, **344**] una dominazione che estesero fino in Ispagna [6]). Frattanto, l'impero d'Occidente non sussistette più moralmente che nella persona del miserabile Onorio, venne a trovar rifugio nella città peninsulare di Ravenna, e in alcune provincie difese sia dai loro governatori, sia da pretendenti all'impero, sia dagli stessi provinciali [7]).

Dopo la morte di Onorio e l'usurpazione di Giovanni il Tiranno (423 a 425), Flavio Placido Valentiniano III, all'età di sei anni, sale al trono d'Occidente; profitta della disfatta degli Unni a Châlons compiuta dal suo *Magister utriusque militiae*, *Aetius*, con l'aiuto dei Visigoti e dei Franchi,

[1]) Claudian., *de bello Gothico*, V, 432; Amedeo Thierry, *Récits de l'histoire romaine au V siècle, Alaric*, 2.ª ed., Parigi, 1862, in-12.°, cap. VIII, p. 284 e s.; Gibbon, *Decadenza*, cap. XXX.

[2]) Sulle invasioni dei Burgundi, v. Hermann Derichsweilter, *Geschichte der Burgunden*, Münster 1863; Binding, *Das Bürgromanisches Reich*, Lipsia, 1866; Geffroy, *Rome et les barbares*, p. 372 e s.

[3]) Consultate, sui Franchi e le loro invasioni, Geffroy, *Rome et les Barbares*, p. 387 e s.

[4]) Zosim., VI, 3; Oros., VII, 40 e Grègoire de Tours, II, 9, menzionano questa disastrosa invasione: v. anche Amedeo Thierry, *Alaric*, cap. IX, p. 826 e s.; Gibbon, *Decadenza*, cap. XXX.

[5]) Alarico abbandonò Roma al saccheggio per tre giorni. Vedi su questo primo disastro della grande città, Procop., *Hist. Vandal.*, 1; Hieronym., *Epistol.*, 97, 38; Sazomen., X, 9; Oros., VII, 39; Augustin., *de civitate dei*, 1; Amedeo Thierry, *Alaric*, cap. XII, p. 439 e s.; Gibbon, *Decadenza*, cap. XXXI. Sette anni dopo, il male era presso a poco riparato. V. Gibbon, cap. XXXI.

[6]) V. sullo stabilimento dei Visigoti a Tolosa, Idat., *Chronic*, ann. 419). Prosper., *Chronic ad* ann. 419; Geffroy, *Rome et les barbares*, p. 369 e s., 2.ª ed.

[7]) I provinciali dell'*Armoricum* difesero essi stessi la Bretagna contro gl'invasori (v. Zosim., VI, 5; Prosper, *Chronic. ad* ann. 409) fino alla loro sommissione da parte dei Franchi, nel 520. L'usurpatore Costantino si sostenne lungo tempo nella Gran Brettagna (Gibbon, cap. XXX,) e nella Gallia. Più tardi gl'isolani per difendersi contro i Picti e gli Scoti, chiamarono gli Anglo-Sassoni, pericolosi alleati che li conquistarono nel 449 (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 28, nota 12).

nel 451. Contro i Vandali, ai quali il tradimento del *Comes Africae*, Bonifacio aveva abbandonato questo paese, nel 428, le città fortificate si difesero ancora lungamente e segnatamente Carthagine fino al 439. Si può anche dire fino a un certo segno che l'impero romano è sopravvissuto in alcune contrade dominate dai Barbari, nel senso che essi lasciavano volentieri ai loro sudditi romani il godimento d'una parte della loro costituzione e delle loro leggi civili.

Nel centro, dopo la scomparsa della stirpe di Theodosio con Valentiniano III, nel 451, i generali [I, **345**] barbari lasciarono successivamente occupar l'impero da fantasmi di sovrani, quali Petronio Massimo, nel 455, e, tre mesi dopo, Maecilio Avito; nel 457, Jul. Val. Majoriano, degno di miglior sorte [1]) e rimpiazzato, nel 467 soltanto, da Fl Pr. Anthemio, da Anicius Olybrius nel 472, da Glycerius 473, da Giulio Nepote nel 474, infine nel 475, da Romolo Augustulo, figlio d'un *Magister militum*, detronizzato ma non rimpiazzato da Odoacre, capo degli Eruli e de' Rugi, che si fece re nel 476.

Questa è quella che si è convenuto di chiamare la fine dell'impero d'Occidente, mentre da molto tempo esso aveva cessato d'esistere come potenza e sussisteva come stato civile della popolazione romana. Intanto il governatore romano Syagrius si mantenne nella Gallia, tra i Visigoti e i Franchi, fino alla sua disfatta per opera di Clodoveo nel 487, e i governatori romani nelle Alpi Retiche si sostennero ancora per secoli sotto la sovranità degli Ostrogoti, e dei Franchi. Allorchè Teodorico, re degli Ostrogoti, che aveva soggiornato nella Moesia, come *Magister militum* di Zenone, ebbe vinto, sotto i suoi ordini, Odoacre nel 493, Teodorico fondò il regno degli Ostrogoti in Italia e promulgò [I, **346**] il famoso *edictum Theodorici regis* nel 500, seguìto ben presto, presso i Visigoti, nel 506, dalla *lex romana Visigothorum*, sotto Alarico II di Tolosa, e conosciuta sotto il nome di Breviario d'Alarico (*Breviarium Alaricianum*); verso il 517 si pubblicò la *lex romana Burgundionum* o il *Papiano*, redatto per ordine di Sigismondo, o, secondo altri, per ordine di Gundewald nel 472.

In questo intervallo, l'impero d'Oriente aveva goduto una tranquillità relativa Le invasioni dei Visigoti, degli Ostrogoti ed anche degli Unni vennero a rompersi innanzi le mura di Costantinopoli, ove furono stornati per via di concessioni di titoli ai loro re, o più spesso col pagamento di tributi considerevoli [2]). L'imperatore Theodosio II aveva cominciato nel 431, di concerto con Valentiniano III, la codificazione delle costituzioni degli imperatori cristiani, pubblicata sotto il nome di *Codice Theodosiano* e messa

[1]) Le *Novelle* di Majorano, raccolte a seguito del Codice Theodosiano, ed. Haenel. sono, in genere, notevoli. La prima ricorda l'antica tradizione d'una elezione dell'imperatore da parte del Senato e dell'esercito e le acclamazioni del popolo (V. Gibbon. *Decad.*, cap. XXXI; Bethmann-Hollweg. III. § 128, p. 28).

[2]) Sui tributi pagati ai Barbari, vedi Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, cap. XVIII, t. II. p. 320.

in vigore a partire dal 1.° gennaio 439 [1]), ma seguìta ben presto da *Novelle postheodosiani*. Dopo l'estinzione della stirpe di Theodosio il Grande, con la morte di Theodosio II, nel 450, si succedettero, sotto l'influenza degli intrighi della corte, molti principi di cui nessuno presenta una personalità notevole [2]). La storia ci mostra soltanto le lotte dei grandi dignitarî [I, **347**] per l'influenza o per lo stesso trono, le battaglie dommatiche dei partiti nella chiesa, o i conflitti delle fazioni nel circo, i combattimenti pel favore della corte ove le donne e gli eunuchi rappresentano la parte principale; infine calamità accidentali, come il terremoto, la peste e gl'incendi.

Frattanto le inesauribili ricchezze dei paesi orientali lasciano sussistere un certo benessere materiale, malgrado l'elevazione dell'imposta e delle spese della corte e dell'amministrazione [3]). Onde la civiltà quasi orientale non si sfasciò, come quella dell'occidente, sotto la mano distruttrice dei barbari [4]). L'impero d'Oriente, con l'aiuto d'ausiliari barbari ben pagati, potè condurre contro i Persiani delle guerre in genere fortunate. Anche sotto Giustiniano (526-565), dei grandi generali seppero ristabilire la dominazione romana in Africa contro i Vandali, in Italia contro gli Ostrogoti. Mentre che il picciol numero di fonti giuridiche dell'Occidente, a quell'epoca, tradisce lo stato infelice delle scienze, le scuole fiorenti di Berito e di Costantinopoli fornirono gli elementi delle grandi opere legislative, come il codice Theodosiano, e più tardi, il codice di Giustiniano [I, **348**] e le sue altre compilazioni, come le Pandette e gl'istituti, perchè i giureconsulti greci sapevano interpretare, con la loro sottile intelligenza, l'antica giurisprudenza latina [5]).

---

[1]) Relativamente al Codice Theodosiano, vedi il commentario di J. Godefroi, edizione Ritter; Rudorff, *r. Rechtsgeschichte*, I, § 100, p. 277 e s.; *Codex Theodosianus* ed. Haenel, Leipzig, 1842, e in Bonn, *Corpus Juris ante Justinian.*, vol. II, p. 81 e s.; Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª ed., Parigi, 1876, I, § 29, p. 68 e s.; Ortolan, *Histoire de la législation romain*, 11.ª ed., riveduta da Labbé, Parigi, 1880, n.° 502 e s.: Otto Karlowa, I, 2, § 110, p. 934 e s.

[2]) Il Senato e il popolo non davano più a questi imperatori che l'apparenza d'una elezione (V. Costantin. Porphyrogenet., *de ceremoniis aulae Byzantin.*, I, 91; per l'imperatore Leone (I, 92) al coronamento del quale concorse il patriarca (cap. 38; v. Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 30, nota 15).

[3]) Vedi sull'impero greco Montesquieu, *Grandeur et Décadence*, cap. XX; e Bethmann-Hollweg, III, p. 30, nota 16; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 140 e s., p. 275 e s.

[4]) L'impero greco salvò i resti dell'antica civiltà (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 30; Littré, *Etudes sur les Barbares*, 2.ª ed., p. 47: A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 275.

[5]) Bisogna consultare sul regno di Giustiniano, Montesquieu, *Grandeur et Décad. des Rom.*, cap. XX e s.; Rudorff, *r. Rechtsgeschichte*, I, § 108, p. 295, etc. Lipsia 1857-1858: Du Caurroy, *Institutes expliquées*, 8.ª ed., Parigi, 1851, I, n. 39 e s.; Demangeat, *Cours élém. de droit romain*, 3.ª ed., Parigi, 1876, t. I., p. 114 e s.; Ortolan, *Histoire de la législation rom.*, 11.ª ed., Parigi, 1880, I, n. 533 a 575, e II, pagine 1 a 16. Otto Karlowa, I, 2, § 117, p. 1003 e s.

L'organizzazione giudiziaria aveva subìto, a partire da Diocleziano e Costantino, cambiamenti considerevoli. Ma, malgrado le tendenze di questi imperatori a separare dapprima le funzioni civili dalle funzioni militari, ed anche i diversi rami dell'amministrazione civile, la disgraziata concezione dell'*imperium regium*, modificata sotto la repubblica dal principio dell'*intercessio* e della *par potestas*, e sotto l'impero rimpiazzata soltanto dall'*appellatio*, non permise d'elevarsi alla dottrina superiore della separazione dei poteri [1]). Questa nozione, pertanto, già afferrata dai Greci e segnatamente dalla grande intelligenza politica d'Aristotele, fu per molto tempo seppellita nel concetto dispotico del potere senza limite (*imperium*), conferito all'imperatore dalla pretesa *lex regia* [2]). Il Basso impero non seppe separare nè il potere esecutivo dal potere legislativo nè l'amministrazione dal potere giudiziario, già confuso tradizionalmente fin dall'origine nel *potere proconsolare su' provinciali* divenuto poi il tipo del

---

1) Non è stato abbastanza spiegato, secondo noi, come il principio della separazione dei poteri non potè prevalere in Roma: ciò ha attinenza con la stessa origine della nozione del potere sovrano nella potenza del re di Roma, *Imperium regium*, che concentrava nelle mani d'un solo, presso il principe, il comando militare, l'amministrazione e il potere giudiziario (v. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Rom., concernant la responsabilité des magistrats*, Parigi, 1845, p. 10, 79, 107 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 195 e s.). Frattanto la repubblica aveva cominciata la divisione e la limitazione di *questo Imperium* indefinito con la breve durata, la molteplicità e l'equilibrio delle magistrature diverse (v. Laboulaye, *op. cit.*, p. 9, 10, 11, 23, 33, 76, 119). Il potere giudiziario fu ben presto, d'altra parte, separato dall'amministrazione consulare, e, in materia repressiva, attribuito ai comizî dalle leggi sulla *Provocatio* e per mezzo dell'*Appellatio* dei tribuni, poi con la costituzione del giurì, *Quaestiones perpetuae*. Inoltre, in materia civile, la divisione dell'istanza fra il *jus* e il *judicium*, e il rinvio dell'affare ad un giudice giurato fu una garenzia considerevole. La creazione delle commissioni permanenti, *Quaestiones perpetuae*, o Corti d'assise, separò l'autorità giudiziaria dal potere legislativo; ma esse dovevano scomparire, sotto l'Impero, nel secolo II della nostra êra (v. Laboulaye, *Essai*, p. 407 e s.). Ma, in provincia, il potere del governatore restò l'equivalente dell'*Imperium regium*, cioè completo, senza avere a temere nel tempo della sua durata nè l'*intercessio* d'un magistrato di *Par potestas*, nè l'intervento di un magistrato superiore, nè l'appello dei tribuni (v. Laboulaye, p. 173, 174). Il potere proconsolare organizzato senza limite, anche a Roma, sotto l'impero era destinato a divenir la base del potere imperiale. Di qui il dispotismo crescente in questo periodo per la nuova concentrazione di tutti i poteri (v. Montesquieu, *Esprit des lois*, XI, 19, t. I, p. 128 e s., ed. Lefevre, Laboulaye, *Essai*, p. 466 e 400. Il Senato dapprima, l'imperatore in seguito ottennero il potere legislativo e il potere giudiziario, al quale quest'ultimo aggiungeva la potenza esecutiva più estesa, Otto Karlowa, I, 2, § 96, p. 825 e s.

2) La pretesa legge *Regia* o piuttosto la *lex imperii* conferiva all'imperatore una serie d'attribuzioni appartenenti a diverse magistrature repubblicane: l'*Imperium proconsulare*, la *Potestas tribunicia*, etc. (v. Dio Cass., L. III, 17; Walter, n. 271, 272, 275; ed. Laboulaye, *Essai*, p. 390; H. Pigeonneau, *Le transformation de la Ré-*

potere imperiale [1]), [I, **349**] poichè la provincia, come ha ben visto Laboulaye, era divenuta l'impero. Ne conseguì sopratutto in materia amministrativa contenziosa, e in ciò che concerne segnatamente la giurisdizione finanziaria, una mancanza pericolosa di garanzia per contribuenti a cui certi imperatori avevano almeno voluto rimediare ne' primi tempi dell'impero [2]).

Il principio di accentramento unitario e d'autocrazia cesarea doveva assolutamente prevalere in un'epoca in cui gl'individui non potevano più trovare garenzia che nella bontà particolare del tale e tal altro principe. La giustizia fu gerarchizzata come l'amministrazione: l'imperatore cambiava a volontà la competenza dei tribunali o creava delle commissioni straordinarie, o attirava a suo piacere gli affari dinanzi al suo tribunale. Infine Diocleziano venne ad abrogare di fatto il giurì civile, sopprimendo la *judicis datio* [3]). In ciò che concerne la giustizia repressiva, limitiamoci

publique en monarchie, Parigi, 1874; Ch. Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª ed., I, p. 199 e s., Parigi, 1876; Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 810 e s., Lipsia 1877; Willems, 5.ª ed., p. 421, 429; Eckhel, *Doctrina nummorum*, VIII, 336; Ortolan, *Histoire de la législation romaine*, XI ed., 1880, n. 543 e s., p. 376; Mispoulet, *Les Institutions politiques des Romains*, 2.ª ed., Parigi, 1882; I, Appendice, la *Lex regia*, p. 367 a 379; Otto Karlowa, I, 2, § 63, o. 492 e § 95, p. 822; A. de Broglie, *op. cit.*, I, 2, p. 7 e 8).

[1]) L'Imperatore infatti, oltre il potere consolare, ottenne l'*Imperium proconsolare*, abbracciando, col comando, la giurisdizione civile e il *Jus gladii*, e allora, anche sui cittadini e i senatori a Roma il *Jus edicendi*, etc. (V. Dio Cass., LIII, 17 e LVI, 23; Walter, n. 272 e 275); Laboulaye, *Essai*, p. 390 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, I, 2, p. 7 e s., p. 19 e s. Inoltre la *Potestas tribunicia* lo rendeva inviolabile, col diritto d'intercessione o di veto contro ogni atto d'un magistrato o d'un giudice, od anche contro una decisione del Senato. Questa confusione dei poteri fu la causa essenziale della rovina d'ogni libertà nel centro, ed anche più tardi delle libertà municipali come delle libertà individuali (v. Serrigny, n. 19, 20, 127, 129, 130; Laboulaye, p. 433).

[2]) Un tempo i processi fiscali dipendevano dal magistrato ordinario, il pretore (Dio Cass., LVII, 23). Ma Claudio li attribuì in provincia ai *Procuratores Caesaris* (v. Tacito, *Annal.*, XII, 60; Svetonio, *Claud.*, 12, fr. 9, Dig., I, 16, *de officio proconsulis*, c. 3, Cod. I. III, 26, *ubi causae fiscales*). Intanto Nerva ristabilì a Roma un pretore speciale a questo effetto (v. fr. 2, § 32, Dig., I, 2; Plin., *Panegyr*, 36). Ma più tardi si ritornò in regola alla giurisdizione del *Rationalis*, o dello stesso fisco, salvo ricorso a l'imperatore (v. Walter, n. 740; Serrigny, n. 830 - 833).

[3]) Nè Diocleziano nè Costantino pensarono un istante a spogliare della potenza giudiziaria l'imperatore, il Prefetto del Pretorio, il Prefetto della città, il Prefetto dei vigili, nè i governatori di provincia che esercitavano nello stesso tempo il potere amministrativo e il *Jus edicendi*. La confusione dei poteri amministrativo e giudiziario era un antico abuso (v. Madvig, I, p. 589, 590; Serrigny, n. 105, 116, 129, 149, 196, 292, 294, 308, 830 a 833; Bethmann-Hollweg, III, p. 98, 98; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 195), fecondo di conseguenze moleste (v. Serrigny, n. 130; Bouchard, p. XVII e 157; Laboulaye, p. 79). Di qui degli eccessi da parte dei

a constatare anticipatamente che essa riposava interamente nelle mani dell'imperatore o dei suoi officiali, e segnatamente, in genere, dei governatori di provincia (*Judices*) [1], o, nelle capitali, dei diversi prefetti [2].

ministri e dei *Rectores provinciae* o *Judices* sopratutto (v. Novella Theodos., XV, § 1. *ne curialis ad senat dirig.*, p. 57, ed. Haenel, Serrigny, n. 130). D'altra parte i cambiamenti di competenza dipendevano dall'arbitrio imperiale (Bethmann-Hollweg, III, § 129, p. 31) Già da Adriano in poi i governatori avevano goduto d'un potere discrezionale a riguardo della dizione d'un giudice (v. fr. 8 e 9, Dig., *de officio praesidis*, I, 8). Ma Diocleziano, ordinando al Governatore di statuire solo in generale, invece di rinviare a un *Judex* (v. C. J., III, 3, *de pedaneis judicibus*), come al tempo del sistema formulare, soppresse la garenzia della *Judicis datio* (Bethmann-Hollweg, II, p. 782 e III, p. 31; Demangeat, II, 3.ª ed., p. 560 e s., Parigi, 1876; A. de Broglie, *op. cit.*, p. 201, nota 4). I Prefetti del Pretorio esercitarono la loro giurisdizione amministrativa e repressiva sui governatori di provincia e questi sui loro *officiales* e i loro amministrati (v. C. Th., I, 5, 10, *de officio praef. praetor.*, C. J., I., 26, 27, 4: C. Th., I. 7, 2, *de officio magistri militum*). « La loro « giurisdizione, dice Laboulaye (*Essai*, p. 433) sarebbe un oggetto di studio curioso per la sua novità, ma questo esame ci condurrebbe troppo lontano perchè il « lettore consentisse a seguirci. D'altronde la costituzione di Costantino tutta « orientale, tutta militare, è già troppo differente dai primi tempi dell'impero, « perchè dal suo studio si possa sperare qualche nuovo lume su quest'epoca interessante, e, considerata in se stessa, questa costituzione tutta dispotica non offre « pel soggetto di cui ci occupiamo, che un ben lieve interesse. Quando il principe « è assoluto, quali regole d'amministrazione si possono immaginare? e chi s'è « mai curato di studiare la giurisdizione amministrativa dei Persiani e dei Turchi? ». Queste osservazioni del rimpianto pubblicista sono vere dal punto di vista politico ed economico. Ma il diritto amministrativo, se non il diritto pubblico del Basso Impero, offre per lo meno uno spettacolo curioso e interessante, in ciò che concerne l'organizzazione sapiente e abile del meccanismo amministrativo e del regime finanziario, ove si sente ancora l'influenza dei grandi giuristi del III secolo e degli amministratori della scuola dei Papiniani, Paolo e Ulpiano. Costoro furono nello stesso tempo uomini di Stato e giureconsulti eminenti e trovarono degli emuli o dei discepoli negli Hermogeniani, i Triboniani, i Theofili, e i Tallelei.

[1]) Si può consultare sulla giurisdizione repressiva in genere nel Basso Impero, Rudorff (*Rechtsgeschichte*, t. II, § 104, p 342 e s.;) Walter, n. 842 e s.; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., 1884, p. 623, 626 e s.; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 833 e § 98, p. 853, 854, 855, 856, 858; § 101, p. 868; § 102, p. 883; A. de Broglie, l'*Eglise et l'empire romain*, t. II, p. 207 e s.; V. Duruy, *Hist. des Rom.*, t. VI, p. 275, ed. 1883. Quanto alla giurisdizione dei governatori o *Judices*, v. Madvig (II, 70, 116, 314, 334, 335); Bethmann-Hollweg (III, § 131, p. 42, 44 es.;) Otto Karlowa (I. 2, p. 858).

[2]) Sulla giurisdizione del *Praefectus urbi*, v. Rudorff, *op. cit.*, I, 141: Madvig, II, 313; Otto Karlowa, I, 2, § 100, p. 864 e s.; Vignaux, *Essai sur l'histoire de la Praefecture urbi à Rome* nella *Revue générale de Droit*, Parigi, 1885; fr. 1, Dig., I, 2, *de officio praefecti urbis*. La competenza di questo prefetto era stata accresciuta da un rescritto di Severo, *Epistola divi Severi ad Chilonem praefectam urbi*, v. Rudorff, I, p. 141, nota 19; fr. 1, Dig. I, 12; fr. 8, § 5, Dig. *de poenis*, XLVIII, 19; fr. 6, D. *de interd. et relegatis*, XLVIII, 22; fr. 1, § 4, D. *de legatis*, 3.° XXXI.

e, in ultima istanza dei magistrati *illustres* chiamati [I, 350] a statuire in luogo e posto dell' imperatore, *vice sacra* [1]).

Quanto alla giurisdizione imperiale, essa procedeva su appello o direttamente quando era provocata immediatamente; allora essa rinviava alle volte la causa a un delegato [2]). Notiamo sopratutto che gli agenti di ogni amministrazione erano in genere, al civile come al criminale, giudicati dai loro superiori, anche in caso di processo coi privati [3]).

Di certo v' erano là poche garenzie per gl' interessi privati che il Basso Impero non faceva oggetto principale delle sue preoccupazioni, nel caso in cui l' interesse del servizio pubblico sarebbe stato leso assai gravemente per via di conseguenza.

Del resto noi esamineremo in una sezione speciale l' estensione e la portata delle misure prese per assicurare il controllo amministrativo o giudiziario, sia relativamente agli ordinatori sia ai contabili. Non sarà difficile stabilire che, sventuratamente, questo doppio controllo, come il controllo legislativo, era insufficiente e che i grandi principî di contabilità, già compromessi per la confusione dei poteri, in provincia sopratutto non

---

[1]) Alcuni magistrati d' un ordine elevato, *Judices illustres*, statuivano in ultima istanza come rappresentanti l' imperatore (v. Walter, n. 739, 760; Boecking, *ad Notit. dignitat.*, I, p. 731; II, p. 167, 173, 428; Bethmann-Hollweg, III, § 131, p. 43 e 56, 62, 63, 79; Otto Karlowa, I, 2, § 89, p. 859 e s.

[2]) La giurisdizione imperiale procedeva a suo piacere, direttamente o dietro appello e, in tutti e due i casi, personalmente o per delegazione (V. Walter, n. 842 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 88 e s., p. 325; Otto Karlowa, I, 2, p. 835, 849 e 859).

[3]) La giurisdizione repressiva sui magistrati o i loro funzionarî apparteneva in principio ai loro superiorî nell' ordine gerarchico (v. Walter, n. 844; Willems, 5.ª ed., p. 626 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 135, 139, 146; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 828 e 844, 845). Così le cause degli *illustres* erano sottoposte all' imperatore, (Cfr. C. J., III, 24, *Ubi senatores*). Quanto ai senatori, v. Rudorff (II, p. 345, nota 33;) Ammian.-Marcellin. (XXVII, 75). I membri dell' ordine senatorio erano rinviâti al *Praefectus urbi*, v. Cod. Theod., IX, 16, 10; 40, 10; Otto Karlowa, I, 2, § 100, p. 867; i Governatori al Prefetto del pretorio (C. Th., I, 7, 2, *de officio mag. milit.*; I, 5, 10, *de officio Praef. praet.*). I *Palatini* o impiegati del palazzo al *Magister officiorum* (v. Walter, n. 364, nota 64); tutti i membri d' un ufficio al loro capo (C. Th. I, 7, 4, *de offic. mag. milit.*; Dig., XLVIII, 19, fr. 6, § 1, *de poenis*; C. J. I. 29, 2, *de off. mag. milit.*; C. J. XII, 55, 5, *de apparit. mag. milit.*; XII, 24, 12, *de palatin. Sacrar. largit.*, XII, 24; Zosim., IV, 14; Bethmann-Hollweg, III, § 13, note 94, 95). Si veggono anche i provvedimenti contro i coloni e gli schiavi dai fondi imperiali rinviati al *Comes domorum* (Walter, n. 741, nota 70), e civilmente al *Rationalis rei privatae* (C. J., III, 26, 7, 8; C. Th., II, 1, 11) e contro i *Coloni dominici* al *Judex ordinarius* o governatore (Bethmann-Hollweg, § 134, p. 79, nota 62). In ciò che concerne la giurisdizione criminale attribuita al Senato, v. Madvig, I, 567, II, 312, 339: Mispoulet, I, § 80, p. 360 e i testi citati da lui, p. 68. Del resto, il Senato non giudicava che per delegazione imperiale.

furono garentiti maggiormente [I, **351**] dal rigore delle leggi repressive dei codici imperiali. Onde gl' interessi del fisco non erano meglio protetti di quelli dei contribuenti contro la concussione e il peculato dei funzionari pubblici o contro l' arbitrio delle imposte straordinarie o delle *superindizioni*. La mancanza di libertà o di probità, l' assenza di sicurezza all' interno come all' esterno impedivano il sorgere di cespiti o dissipavano ben presto le risorse dello Stato che il dispotismo era impotente a salvare [1]).

---

[1]) La mancanza di controllo legislativo e l' insufficienza del controllo amministrativo e giudiziario sono unanimemente constatati. Vedi su questo punto le giudiziose osservazioni di Bouchard, p. 419, 448 e s.; Serrigny, n. 75, 795, 796, 803, 804, 833 e le nostre osservazioni più sopra, p. 63, 254 e s. Il dispotismo non mancò di produrre tutti i suoi effetti disastrosi (v. Serrigny, p. 9 e n. 659; Madvig, I, p. 596; Bethmann - Hollweg, III, § 127; Bouchard, p. 476) e segnatamente la corruzione generale (v. Serrigny, n. 221; Bethmann - Hollweg, III, p. 24) e quella segnatamente di tutti i funzionari (v. Bouchard, p. 450, 465, 468, 478, 475, 408), quella della corte (v. Montesquieu, *Grandeur et Decadence*, cap. XVII, t. II, p. 315, ed. Lefévre), infine anche la corruzione della giustizia (Bethmann - Hollweg, III, p. 33: A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 228, 231 e s., p. 239 e s.).

PARTE PRIMA.

Del Potere Legislativo dal punto di vista finanziario sotto il Basso Impero

CAPITOLO I.

Considerazioni generali.

Il potere sovrano può intervenire in due maniere sotto forma legislativa, in materia finanziaria, sia per fissare anticipatamente la natura e la quota delle risorse del tesoro pubblico, segnatamente creando l'imposta, e per regolarne le spese, sia dopo le operazioni finanziarie espletate in virtù di queste previsioni del bilancio, per verificare le riscossioni ricuperate, le spese compiute, e regolare i conti degli ordinatori e i conti amministrativi di gestione dei contabili in natura o in danaro [1]). Il primo genere d'intervento appare molto nettamente nel Basso Impero [I, **353**] e noi dobbiamo esaminare come esso fuzionasse. Il secondo non si esercitava sotto la forma legislativa; o piuttosto, essendo tutti i poteri riuniti nelle mani dell'imperatore, il controllo delle operazioni finanziarie appariva qui, dopo tutto, come controllo amministrativo, e noi ne dovremo parlare nella nostra terza parte.

Quale era dunque, dal punto di vista del bilancio, l'autorità investita, nell'interesse dello Stato e dei contribuenti, del potere legislativo in questa materia? Il senato non era punto scomparso; esso s'era magari raddoppiato, poichè Costantino creò un nuovo Senato a Costantinopoli [2]). Ma esso

[1]) I veri princìpi sulle diverse specie di controllo legislativo, amministrativo e giudiziario sono stati ricordati e molto bene analizzati da Bouchard, nella introduzione al suo *Etude sur l'administration des finances de l'empire romain*, p. V e s.

[2]) Costantino aveva istituito un senato a Bysanzio (v. Sozomen., II, *Excerpta de gestis Constantini*, 30) e Giuliano lo dotò di tutti i privilegi del senato romano (v. Zosim., III, 11; Libanius. *Oratio ad Theodos.*, ediz. Morell. t. II, p. 393). Sulle attribuzioni di questo gran corpo nel Basso Impero, v. Walter, § 371, 374 ; Willems, 5.ª ed., 1884, p. 585 e s. ; Kuhn, I, p. 203 e s ; Bethmann-Hollweg, III, p. 100; Mispoulet, I, p. 79, 80 e sopratutto 85, § 15; Otto Karlowa, I, 2, n. 103, p. 888 e s. ; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 182 e s.

aveva perduta in realtà ogni autorità legislativa, specialmente in materia d'imposte. Già, verso la metà del secondo periodo, il potere finanziario del Senato s'era dileguato con la Diarchia [1]), e la distinzione di tesoro del Senato e del Principe non offriva più che una vana apparenza e una specie d'enigma agli occhi di Dione Cassio [2]). L'imperatore solo creava le risorse e disponeva a suo talento dell'una e dell'altra cassa, nello stesso modo che ne regolava le spese; senza far partecipare il Senato, come altra volta, a questa doppia azione. Si era contenti in materia legislativa ordinaria, [I, **354**] di presentare ai senatori le Costituzioni od ordinanze imperiali sotto l'antica forma di discorsi del principe, *Oratio principis* [3]). Ma questo gran corpo non emetteva più veri senato-consulti che su materie che, come i giuochi senatorii e le cariche che ne risultavano, concernevano direttamente l'ordine [4]).

È vero che Theodosio II, nel 446, ordinò di sottoporre alle deliberazioni

---

[1]) Il sistema di T. Mommsen sulla *Dyarchia* è stato combattuto da molti autori, specialmente da Madvig e da Mispoulet, p. 266 e s.; confronta Otto Karlowa, I, 2, § 62 e 95. Si è avuto occasione di constatare la diminuzione progressiva dei poteri del Senato sotto il periodo precedente; e dal regno d'Alessandro Severo, vediamo che il Senato non è più consultato in materia di finanze (Willems, 5.ª ed., p. 587; Mispoulet, I, p. 358, 369). Esso non può far altro che rivolgere preghiere all'imperatore per la pubblica alimentazione (Symmac., *Epist.*, X, 66). Se è quistione altrove (*id. Epistol.*, X, 57) dell'*Aerarium populi romani* e dei *Vectigalia decretarum provinciarum*, tutti riconoscono oggi che là si tratta dell'*Area urbis Romae*, specie di cassa municipale la cui amministrazione era affidata al Senato (v. Symmac., I, 79; Cod. Theodos., V, 2). Esso verificava anche il conto di gestione dell'*Arca frumentaria* (v. Cod. Th., XIV, 16, 1; Bouchard, p. 467). Il Senato non ha neppure più il diritto di stabilire il tasso delle contribuzioni od offerte volontarie (v. Mispoulet, I, § 80, p. 359 e Symmac., nel luogo citato; cfr. I, 79).

[2]) Vedi Dio Cass., LIII, 22; confronta *Vita Aureliani*, 9, 12, 22. Le attribuzioni del Senato romano relativamente all'*Aerarium populi* o vero tesoro del popolo sono scomparse verso la metà del III secolo (v. Mispoulet, I, p. 277; Walter, n. 335, 371 a 374, 405; Willems, 5.ª ed., p. 609, 612; Naudet, II, p. 230; Serrigny, n. 98-107 e 615; Boecking, II, 330; Bouchard, p. 229, 257; Madvig, II, p. 417 e s.; Bethmann-Hollweg, III, p. 471; Otto Karlowa, I, § 64, p. 504 e s., e § 97, p. 837 e s.).

[3]) Si trovano ancora in quest'epoca esempi di costituzioni imperiali presentate per la forma alle deliberazioni del Senato, mediante *Orationes recitatae* o *lectae in senatu*; *imperator ad senatum* (v. C. Theod., IV, 1, 1; C. un. I, 4; C. Just., I, 14, 2, 3; Symmac., *Epistola*, X. 2; Serrigny, n. 33, 36; Boecking, *ad Notit. dignit.*, II, 410; Willems, 5.ª ed., p. 567, 587; Walter, n. 371, note 112, 113, e n. 444, 445; Bethmann-Hollweg, II, 79; III, 213; Mispoulet, I, p. 360; Karlowa, I, 2, § 103, p. 591).

[4]) Si veggano esempî di senato-consulti relativi ai giuochi e alle cariche del Senato in Symmac. (X, 28) e nei Codici Theodosiano (VI, 2, 10, *de senator.*) e Justinian. (I, 16, 1, *de senatux c.*); v. J. Godefroi, *ad Cod. Th.*, XV, 9, 1, *de expensis ludorum;* Walter, n. 371; Mispoulet, I, p. 361.

del senato i progetti di legge d'interesse generale [1]); ma questo sistema, il quale non funzionò che per la forma, fu anche soppresso dall'imperatore Leone nel IX secolo (v. novella 78, di Leone). In realtà il Senato non ebbe guari ad occuparsi che di cause giudiziarie che, portate innanzi al principe, erano sottoposte da quest'ultimo all'esame dei senatori [2]), e dei delitti di lesa maestà imputati a persone di alto rango [3])

La nazione, dunque, non prendeva più una parte neppure indiretta alla formazione del bilancio delle entrate e delle spese pubbliche. Pei comuni, ove l'azione del consiglio municipale, *Curia*, s'era mantenuta più lungamente, essa si ridusse, anche prima del Basso impero, ad una funzione puramente consultiva, sotto la direzione dell'agente imperiale, *Curator reipublicae*, o, in ogni caso, [I, **355**] del governatore.

Molte città pareva avessero fin perduto le loro franchigie municipali coi loro magistrati locali. Intanto le antiche città qualificate un tempo colonie, municipi, città latine, libere o alleate, si gloriavano di serbare non solo la loro curia, ma le loro dignità comunali. *duumviri*, ecc. [1]).

[1]) L'imperatore Theodosio II permise, nel 446 (v. C. J. I., 14, 8) di dare al senato-consulto la forma d'una legge, facendolo preparare dal suo Consiglio o Concistoro, *Proceres*, poi sottoponendolo alla deliberazione del Senato per ritornare al Consiglio e ricevervi l'approvazione dell'imperatore (cfr. Symmac., *Epistol.*, X, 21; Walter, n. 371, nota 113; Mispoulet, I, p. 360).

[2]) La giurisdizione del Senato dipendeva anche dalla delegazione dell'imperatore (Novella di Martian. tit. V, *de testamentis cleric.;* Walter, n. 371). Una costituzione, o Novella di Giustiniano, di recente scoperta, constata che in certi casi, il Senato, *Conventus*, e il Consiglio di Stato. *Silentium*, deliberavano in comune. È questa la Novella LXIII, resa nel 537, pubblicata dapprima da Savigny (nel *Zeitschrift für geschicht. Rechtswissenschaft*, II, p. 122), poi nella storia delle Novelle di Biener (*Novellen Geschichte*, p. 495 e s.) infine nel *Corpus juris* di Kriegel (III, p. 310) v. Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 100, note 79-81; Mispoulet, I, p. 336; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 891.

[3]) L'imperatore delegava ancora la giurisdizione repressiva al Senato pei delitti di lesa maestà dei grandi personaggi (V. Symmac., *Epistol.*, IV, 4; Ammian. Marcellin., XXVIII, 1, 2, 3; Zos., V, 11, 38; Sidon. Apollin., *Epistol.*, I, 7; Walter, n. 371, nota 115; Mispoulet, p. 361; Madvig, I, p. 567; II, p. 312, 339). Ciò ebbe luogo per le accuse d'Hymetius, di Stilicone (v. Zos., III, 10; Codice Th., VII, 16, 1) di Gildone (Symmac., *Epistol.*, IV, 4). Vedi ancora Cassiodoro, *Var.*, IV., 43; Walter., n. 842 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 623 e 626; Rudorff, II, § 104, p. 342 e 345.

[1]) I testi distinguono nettamente le Città secondo che esse hanno oppur no magistrati municipali (v. Codice Theodos., VIII, 12, 8, *de donat.;* Cod. Justin., VIII, 54, 30 *de donat.*; Cod. Th., XI, 30, 19), Si trovano ancora magistrati e *Duumviri* menzionati non solo nei comuni in Italia, (v. C. Th., XI, 31, 13, 5; XII, 1, 77) ma anche in Ispagna e nell'Illyria (C. Th., XII, V, 151, 177. *de decur.*) in Asia (C. Th., XI, 30, 19, *de appellat.*; XII, 1, 39, 169 *de decur.*), anche in Egytto (C. J. I., 57, 1, *de officio juridic. Alexandr.*) in Africa, (v. C. Th., XII, 1, 21, 49, 174, *de decur.*; C. Th, XII, 5, 1, 2, *quemadm. munera*); Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 895; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 274 e s.

Ciò ha ben dimostrato Walter, anche per le città non fornite del diritto italico (*Jus italicum*) contrariamente all'opinione dell'illustre Savigny [1]. Nelle città non privilegiate, gli agenti locali non possedevano nè il titolo nè le prerogative speciali di magistrati municipali secondo il diritto pubblico romano. Tale era il *Principalis* nominato per quindici anni in Gallia per dirigere la curia [2],

Per la stessa ragione e *a fortiori*, l'Imperatore, solo per l'intermediario del suo Prefetto del pretorio, fissava con un editto annuale, *indictio*, la quotità delle imposte dirette, come il *tributum* o *capitatio terrena* e l'annona. Ciò fece dare il nome d'*indictio* all'annata d'esercizio che cominciava il primo settembre [3]. Niun'altra autorità poteva arrogarsi il diritto di levare un'imposta qualsiasi senza il permesso speciale dell'imperatore [4], salvo le requisizioni straordinarie [I, **356**] permesse d'urgenza al

[1]) Vedi in proposito de Savigny, *Roem. Recht im Mittelalter*, I, § 20, 21, e *vermischte Schriften*, I, 29-80; Walter, n. 319, 393, note 3 e 4; Bethmann-Hollweg, III, § 138, p. 105, 111; Otto Karlowa, I. 2, § 104, p. 894 e s.

[2]) Sui *Principalis* nelle città della Gallia, v. Cod. Theod., XII, 1, 171, *de decur*. Secondo de Savigny, la Curia vi era diretta da un *Principalis* eletto per quindici anni. Saviguy, *Gesch. des Roem. Rechts im Mittelalter*, § 20-21; Kuhn, I, p. 39; ma questa opinione è respinta dall'Houdoy, *Droit municipal*, I, p. 635 e s. In molti comuni i principali membri della Curia si nomavano *Primates*, *Primarii*, *Decem Primi* o *Principales*. Essi formavano, secondo Mispoulet (II, p. 148), nel municipio, una classe analoga a quella degli *Illustres* che, a Roma, sono i *Clarissimi* (V. C. Th., XVI, 5, 59; Godefroi, *Paratitl. ad.*, *C. Th.*, XII, 1, p. 356; de Savigny, *op. cit.*, § 24; Walter, n. 393, nota 5 e n. 395; Madvig, II, p. 144, 566; Willems, 5.ª ed., p. 602, 603; Serrigny, n. 258, 260). Willmanns, n. 2101, ci dà una iscrizione in cui C. Matrinius Aurelius, contemporaneo di Costantino, dopo aver gerito le funzioni d'edile, di questore, di *Duumvir quinquennalis* e di *Curator rei publicae*, nella sua colonia, è nomato *Primus principalis*, titolo che pareva primeggiare su tutte le precedenti magistrature della città, anche sulla *Cura civitatis*. I *Principales* rappresentavano una parte in materia d'imposte (v. C. Th., VIII, 15, 5, 1, e Bouchard, p. 337 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 248).

[3]) Sull'editto chiamato *indictio*, consultate J. Godefroi, ad Cod. Theodos. I, p. CCV e CCXXII; Cod. Th., XI, 16, 7; C. J., X, 16, 3; Madvig, II; p. 422, 444; Walter, n. 407; Marquardt, *r. Staatsverwaltug*, II, 2.ª ed., 1884, p. 244 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 614; Mommsen, *Über das Chronograph. r.* 354, p. 578 e s.; *id.*, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., Leipzig, 1807, II, p. 975; de Rossi, *Inscript. Christ.*, I, p. XCVII, S. Roma, 1861; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, pag. 75 e s.; Bouchard, p. 333 e s.; Baudi de Vesme, *Des impositions en Gaule*, § 20; B. Matthiass, *Die roem. Grundsteuer*, Erlangen, 1882, § 4, p. 23 e s. e gli autori citati da lui nella nota 3; Otto Karlowa, I, 2, § 99, p. 855 e § 106, p. 903, 906 e s.

[4]) Il diritto di stabilire l'imposta fu considerato come essenzialmente imperiale. Il principe aveva stabilito, sin dall'origine la quota o il tasso per *Caput* o *Jugum* dell'imposta diretta, *jugatio terrena*, *Canon*. Il Prefetto del pretorio rendeva il suo editto in conseguenza, per la sua parte dell'impero (V. Cod. Th., XI, 6, 1; XI, 1, 36; X, 23, 4). In caso di modificazione, il principe doveva intervenire con

Prefetto del pretorio. Ma, in principio, il principe solo poteva riconoscere la necessità di fissare il tasso dei centesimi addizionali all'imposta diretta, *superindictio* [1]).

I consigli provinciali, *concilium provinciae*, antica istituzione mantenuta anche sotto l'impero [2]) non partecipavano direttamente nè alla fissazione dell'imposta nè alla sua ripartizione. Intanto l'uso e le costituzioni imperiali autorizzavano queste assemblee a formulare delle doglianze portate da delegati all'imperatore, sia riguardo agli abusi da parte del governatore o degli agenti imperiali sia a cagione delle sofferenze delle provincie, sotto forma di petizione, sulla quale il *Magister officiorum* doveva presentare un rapporto [3]). Malgrado la celebre costituzione che, nel 418, rinnovò per

un editto speciale steso spesso di suo pugno (V. Serrigny, n. 75, 795, 796, 803, 804, 833: Bouchard, p. 420; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 239 e s.). Questo arbitrio imperiale offriva a un potere centrale, avido e oberato, delle tentazioni pericolose, in cui il Basso Impero dovette soccombere ruinando le città e le provincie (V. Bethmann-Hollweg, III, § 134).

[1]) La *Superindictio* s' aggiungeva alla quota normale imposta ad ogni *Caput* o *Jugum*, secondo le circostanze, di cui il solo imperatore era giudice, e con annotazione di sua mano, come una specie di centesimi addizionali (v. Cod. Theod., *de superind.*, XI, 6; Cod. J., X, 18 *de super.*; C. Th., XI, 1, 30 *de annona et tributis*, e sopratutto I, 28, 1, *de defensor. senat.*; C. Th., XI, 6, 7, 8, 10, 11, *de extraordin. et sordidis*; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 75, nota 45; Matthiass, *Die Grundteuer*, § 4, p. 23, nota 4; Rodbertus, *im Jahrbuch f. National Oekonomie*, II, p. 245 e s.; Vocke, *in Zeitschrift für Staatswissenschaft*, t. 15, p. 961 e s.

[2]) Il consiglio provinciale, *Concilium provinciae*, esisteva da molto tempo in molte provincie, anche prima della dominazione romana; fu tollerato in seguito in certi luoghi. Ma esso si costituì, sotto nuova forma al tempo d' Augusto, come in Asia, nella Gallia e in Ispagna specialmente. (V. su questa istituzione celebre, Cod. Theod., XII, 12, 13, 4, 6-14 *de legationibus*; Menn, *Über die roem. Provinziallandtagen*, Koeln, 1854, 4; Mommsen, *Epigraph. Analect.*, 9; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., p. 526 e s.; 598, 599; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, IV, 503-516, *et de prov. rom. Conciliis*, in *Ephemeris epigraph.*, I, 200-204; V. Duruy, *Les Assembleés prov. au siècle d' Auguste*, nei *Comptes rendus de l' Acad. des sciences morales et pol.*, N. S., T. XV, p. 228, 245, Parigi, 1855; T. Walter, n. 314-391; Boecking, *Sulla Notitia dignitatum*, II, p. 479, 491; Houdoy, *Droit municipal*, p. 640-645; Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, I, p. 117 a 122; Madvig, II, p. 723; Bouchard, p. 442 e s.; Mispoulet, II, n. 95, p. 99 e s.; Desjardins, *Le culte des divi* e quello di Roma e d'Augusto, nella rivista di *Philologie*, III, p. 49-55, Parigi, 1879; Boissier, *La religion romaine*, I, p. 167-177; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 894 e s.

[3]) I delegati o ambasciatori delle città o provincie, *Legati*, presentavano in udienza solenne la loro *petitio* all'Imperatore, sul rapporto del *Magister officiorum*. Un titolo del Codice Theodosiano (XII, 12), è consacrato a questi ambasciatori, *Legationes* (v. appresso nota a pag. 413), e anche Cod. Justin., X, 63; Digesto, L. 7, *de legationibus*; Boeking, nella *Notitia dignit.*, I, 50, 275; Willems, 5.ª ed., p. 598; Bethmann-Hollweg, III, p. 24; Serrigny, n. 270; Bouchard, p. 84, 86, 441, 444 e s.).

la Diocesi di Vienna, o le sette provincie, l'istituzione del Consiglio annuale [1]), essa non potè produrre risultati durevoli o efficaci dal punto di vista finanziario, data l'estinzione della vita municipale, il disordine interno ed esterno, e la mancanza di garenzie costituzionali radicalmente incompatibili con la monarchia orientale [2]). Così accadde anche dell'istituzione del *Defensor civitatis*, destinato a proteggere i comuni e i poveri contro la tirannia [I, **357**] del governatore o dei grandi [3]). L'auto-

Ricordiamo l'esempio dell'oratore Synesius, delegato nel 396, presso Arcadius dalla Pentapoli (v. Synesius, *Epistol.*, 61 e *Oratio de regno*, cap. 2; Amedeo Thierry, *Récits de l' histoire rom.*, *Alaric*, capo IV, n. 3, p. 114, 2.a ed., Parigi, 1880, in-18.

[1]) L'editto reso da Onorio, nel 418, sul consiglio delle sette provincie è stato pubblicato da Haubold (*Monument.*, p. 238), e commentato da Wenck, *Cod. Theodos.*, libro V, Lipsia. 1828, *Appendice*, III, confronta Boecking, II, p. 474, 491; Laferrière, *Hist. du droit français*, II, p. 311; *Ex libro authoritatum Ecclesiae Arelatensis*, ed. Haenel, Lipsia, 1834, 4, e nel suo *Corpus legum*, n. 1171, p. 238; Bethmann-Hollweg, III, § 128, p. 24, nota 57; Herzog, *Gallia Narbonensis*, p. 258.

[2]) Si sono forse, in una certa epoca, quella di Guizot e Aug. Thierry, esagerati se non gli effetti immediati almeno l'importanza possibile ed eventuale di questi *Concilia provinciae*, ove si è visto il germe delle nostre antiche assemblee provinciali ed anche dei nostri consigli generali. Non siamo inclini a credere, col Bethmann-Hollweg (III, p. 24), che questa istituzione non poteva molto svilupparsi in un terreno in cui erano perite le libertà municipali e fin l'apparenza del governo rappresentativo, con quella che T. Mommsen chiamava la Dyarchia costituzionale d'Augusto (confronta Tillmont, *Hist. des empereurs*, t. V, p. 641; Gibbon, *Decadenza*, CXXXI, p. 770.; Willems, 5.a ed., p. 598 et s.; Madvig, II, p. 723 e s.; Mispoulet, I, p. 241, 245, 266, 296 e s.; e Flandin, *Des assemblées provinciales dans l' empire romain et dans l' ancienne France*, Paris, 1879, gr. in-8.°; confronta G. Giraud. *Essai sur l' histoire du droit français*, Parigi, 1846, p. 47, 86; Laferriere, *Hist. du droit fr.*, 2.a ed., II, p. 311, 316; Pardessus, *Diplomata*, 1, p. 3; Raynouard, *Droit municipel*, I, p. 189, 202 e s.; Guizot, *Hist. de la civilisation en Europe*, 2.a lezione, p. 46. ed. 1857; August. Thierry, *Lettres sur l' histoire de France*, lettera XXV; Petigny, I, p. 319, 354.

[3]) Noi abbiamo già avuta occasione di dire che il *Defensor civitatis* fu creato da Valentiniano nel 364 (V. C. Th., I, 29, 1, *de defensor. civit.*, ed. Haenel; Novella di Majoriano, tit. III; Novella di Justin., XV). Questa istituzione aveva per scopo di proteggere i cittadini di condizione inferiore, *plebs urbana et rustica*, e tutti gli abitanti contro gli abusi di potere dei Governatori e di personaggi potenti, *Potentiores*, infine dei collettori d'imposta (cfr. C. Th., VIII, 5, 59; C. J., I. 55, 4. 5, 8, § 1 *de defens. civit.*; Cassiodoro, *Var.*, VII, 11; Walter, n. 304). Onde il Difensore era nominato non dai soli decurioni, ma col concorso degli altri ordini (V. C. Th., I, 29, 6 *de defensor;* C. J., I. 55, 8; I, 4, 19; Novella, XV, cap. 1; Bethmann-Hollweg, III, p. 110), fra tutte le persone capaci, e confermato dal Prefetto del pretorio o dall'imperatore (C. J., I. 55, 2), per cinque anni o, più tardi, per due anni (C. J., I. 55, 4). Nell'assenza di magistrati municipali in alcune città, si affidò anche al *Defensor* una parte delle attribuzioni e della giurisdizione della magistratura municipale (cfr. per maggiori particolari qui appresso,

rità morale o religiosa del vescovo (*Episcopus*) poteva solo, a quell' epoca, aggiungendosi al titolo officiale del difensore, o surrogandolo, esercitare un patronato ben prezioso per le sventurate vittime della tirannia amministrativa e delle calamità dell' invasione [1]).

Il principe stabiliva dunque a suo piacere i limiti dei sacrificii chiesti ai contribuenti od anche quelli delle spese richieste pei pubblici servizi.

A cagione del potere senza limiti dell' imperatore relativamente alla libera disposizione dei due antichi tesori, venivano impiegati indifferentemente per designare l' insieme delle risorse dello Stato le parole *Aerarium* o *Fiscus*, come stabilì benissimo F. Walter [2]). Tuttavia noi abbiamo che

nota a pag. 417 e C. Th., VIII, 12, 6, *de donat.*; Walter, n. 393, nota 2, e 401, nota 11; 738, 742, 861; Bethmann-Hollweg, § 138, p. 107 e s.; Marquardt, *r. Staatswerswaltung*, I, p. 522; Willems, 5.ª ed., p. 605, 623, 624; Kuhn, I, 244; Boecking, sulla *Notitia dign.*, I, p. 162; Guizot, *Essai sur l' histoire de France*, I, p. 41, 42; Aug. Thierry, *Considérations*, I, c. 6, p. 254; Fustel de Coulanges, *Hist. des institutions de l' ancienne France*, I, p. 530-583; Rudorff, *r. Rechtsgeschichte*, II, p. 45; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 896 e s.

[1]) I Vescovi esercitarono, durante il periodo torbido del Basso Impero, una fortunata influenza sull' amministrazione e sulla sicurezza dei municipî (v. Walter, n 394). Costantino e i suoi successori concessero loro anche una certa giurisdizione. *Episcopalis audientia*, indipendentemente dalla loro autorità spirituale (v. C. Th., I, 16, t. 1, *de religione*), e dalla loro scelta volontaria come arbitri dalle due parti (v. C. Th., I, 27. 1. 4. *de episcopali audientia*), sulla domanda anche di una sola parte (v. A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 264 e s., 268 e s.); per le XXVIII Costituzioni pubblicate da Sirmond, e nell' edizione Haenel, Bonn., 1844, c. 1, p. 410, 445 e s., la loro sincerità, contestata altra volta da J. Godefroi, è stata dimostrata, io credo, da Haenel, e, poi, generalmente ammessa; v. Bethmann-Hollweg, III, p. 139, p. 112 e 114, nota 11; Richter, *Kirschenrecht*, § 205, nota 5). I Vescovi vedevano un pesante fardello in questa giurisdizione che i popoli allora riguardavano spesso come un beneficio a cagione della corruzione del tempo e dell' eccesso dei *sportulae* o spese di giustizia (v. Augustin, *Confess.*, VI, 3, 37; Neander, *Kirchengeschichte*, I, 2, p. 488). Vi saranno stati anche degli abusi; sia quel che si voglia, di questi differenti motivi, una legge di Onorio, resa nel 396, restrinse la giurisdizione episcopale alla sua misura primitiva, disposizione rinnovata nel 452 (C. J., 1. 4, 7; Novella di Valentiniano, 34, pr.). Giustiniano permise, nella sua Novella 86, di ricorrere al Vescovo contro il Governatore (Vedi anche Novelle 73, 83, 86, 123, cap. 28 e 21 a 25). Si può consultare d' altronde sulla competenza del Vescovo, in materia civile, Rudorff, II, 44; Serrigny, n. 47 a 480; Bethmann-Hollweg, III, § 139, p. 152; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 678; Willems, 5.ª ed., p. 624, e sulla sua giurisdizione, in materia repressiva, Walter, n. 846; Beauchet, *Origines de la juridiction ecclésiastique*, nella *Nouvelle Revue historique de droit fr. et étr.*, anno 7.°, Parigi, 1883, p. 388, 400 e s.; 424, 425.

[2]) Dio Cass. (LIII, 22) e molti testi giuridici attestano l' identità già frequente dal III secolo, delle parole *Aerarium* e *Fiscus* (v. Dig., XLIX, 14. 13, XLVIII, 13, 9, § 6; Cod. J., VII, 37, 2 e 3; Cod. Th., XVIII, 5). Nel Codice Theodosiano

in quel periodo furono distinti tre grandi casse pubbliche, cioè il tesoro pubblico, *Aerarium sacrum* o *Sacrae largitiones* [1]), e il tesoro della corona, *Aerarium privatum* o *Privatae largitiones* [2]) e infine la cassa del Prefetto del pretorio, *Arca praefecturae*, la cui esistenza è attestata da testi formali, ma la cui composizione e il cui impiego non sono ancora ben chiaramente determinati [3]). Queste divisioni a me pare che siano state puramente amministrative, e si riconnettano ad antichi usi, | I, 358 | piuttosto che riposare sulle basi d'una distinzione teorica o *a priori*. Forse s'è voluta imitare semplicemente nel Basso impero la distinzione delle tre casse imperiali al tempo d'Augusto.

CAPITOLO II.

Delle risorse dello Stato.

Per rendersi un esatto conto della natura e dell'estensione delle risorse dello Stato romano durante questo periodo, bisogna studiare successivamente le tre casse enunciate più sopra. Si tratterà, nel capitolo terzo, delle spese messe a carico di ciascuna di esse, senza che vi sia

(X, 1) e nel Codice Giustinianeo (X, *de jure fisci*), la parola *fiscus* è presa in un senso largo, che abbraccia anche il tesoro pubblico (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 68 e 71, nota 22; confronta su questo soggetto Walter, n. 329, note 68, 334 e 405; Madvig, I, 450; II, 405, 409; Serrigny, n. 98 a 107 e 605; Willems, 5.ª ed., 609; Naudet, II, p. 230; Bouchard, p. 229-257; Madvig, 1, p. 417; Boecking, II, 330; Mispoulet, I, p. 325; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 837 e s.).

[1]) Quanto alla composizione del tesoro pubblico, *Aerarium sacrum* o *Sacrae largitiones*, ne parleremo più in là, capitolo II della prima parte di questo libro (Vedi d'altronde Bethmann-Hollweg, III, p. 71; Walter, n. 485, 406; Willems, 5.ª ed., p. 609 e s.; Madvig, II, p. 413; Bouchard, p. 229-257; Boecking, II, p. 46, 331, 346, 493; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 839 e s.

[2]) Si può consultare, sulla composizione dell'*Aerarium privatum* o *Res privata*, che abbracciava sopratutto il dominio della corona e quella del principe, Walter, n. 413; Willems, 5.ª ed., p. 619; Bethmann-Hollweg, III, p. 68, 72, 77; Naudet, II, p. 254; Boecking, sulla *Notitia dign.*, II, p. 374; Serrigny, n. 108 a 116 e 616; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 38, 47; Bouchard, p. 259, 271, 401-416; Madvig, II, p. 418; Karlowa, 1, 2, § 97, p. 481 e s.; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 205 e s.

[3]) L'*Arca praefecturae*, o cassa del Prefetto del pretorio, è particolareggiatamente trattata anche nel capitolo II della prima parte di questo libro. Questo tesoro somiglia all'antico *Aerarium militare*, in quanto è sopratutto addetto al mantenimento della milizia armata o civile (v. Novella di Theodos., tit. XVII, *de competition*, cap. 2, § 4; Novella di Majoriano, tit. II, *de indulg. reliquorum*, § 1; Novella 130 di Justinian., cap. 3; Walter, n. 405, 401, nota 3, 413; Willems, 5.ª ed., p. 621; Bouchard, p. 212 a 283, 425, 429; Bethmann-Hollweg, III, p. 70 e s.; Madvig, II, p. 418; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 854 e s.; vedi appresso nota a pagina 375.

inconveniente grave a sminuzzare così l'esposizione delle regole relative a questi diversi tesori, poichè tutti restavano adibiti ai servizi pubblici, sotto la libera disposizione del sovrano. Io so bene che il titolo di *Largitiones sacrae* o *privatae* ha fatto dire a certi autori antichi che questi due tesori erano principalmente destinati alle libere larghezze del sovrano, mentre che la cassa della prefettura del pretorio alimentava principalmente i servizi pubblici. Ma questa allegazione, comunque ammessa da Boecking e da Bethmann-Hollveg, non mi pare fondata [1] [I, **359**]. In realtà le due prime casse servivano ad alimentare non solo i servizi della corte, ma ancora, mediante sovvenzioni considerevoli, gli altri servizi pubblici, ai quali specialmente le manifatture delle armi, delle vesti, le miniere e le officine monetarie dell' *Aerarium sacrum* o i domini della *Res privata* fornivano risorse considerevoli, in argento o in prodotti naturali o lavorati, che la forza delle cose obbligava il principe a dedicare ai bisogni dello Stato [2].

Sfortunatamente la stessa esistenza di queste tre casse noceva all' unità del loro ordinamento regolamentare, e, per ciò stesso sopratutto allo stabilimento d'un bilancio unico delle entrate è delle spese, tanto necessario, dopo tutto, perchè il governo imperiale potesse rendersi conto della situazione finanziaria. Vi era dunque su questo punto un vizio capitale del regime del Basso impero, come dell' impero romano, alla cui origine esso rimontava come s'è visto precedentemente [3].

§ 1. — Delle risorse dell' Aerarium Sacrum o tesoro pubblico.

L' *Aerarium sacrum* o *Sacrae largitiones*, malgrado la sua nuova, denominazione, [I, **360**] sembra corrispondere, per la sua natura, molto esattemente all' antico *Aerarium Saturni* o *Aerarium populi vel senatus*. So-

[1]) Vedi su questo punto, Bethmann - Hollweg, p. 72; Cassiodoro, *Var.*, VII. 6; Boecking, *ad Notit. de dign*, II, p. 330, 390; Willems, 5.ª ed., p. 612.

[2]) È evidente che il prodotto dell' imposta diretta era devoluto alle spese dello Stato, senza che vi fosse bisogno di dirlo, e non specialmente a delle liberalità; il che sarebbe stato più vero delle *Largitiones privatae*, secondo la natura stessa delle cose.

[3]) Bethmann - Hollweg (*Civilprocess.*, III, § 134, p. 70) dice: « Un vizio capitale, in quanto s' opponeva che si proporzionasse il regime delle finanze al bisogno reale dello Stato, consisteva nella divisione dell' amministrazione delle finanze in molte casse, e la mancanza d'uno stato legale delle previsioni per tutte le entrate e le spese. Infatti, da Diocleziano fino a Giustiniano. si nominano tre casse specialmente distinte l' una dall' altra ». E l' autore soggiunge, nota 13, che esse sono indicate nelle leggi del V secolo sotto i titoli d' *Arca praefecturae praetorianae*, *Sacrum Aerarium* e *Privatum Aerarium* (v. Novella Theodos., XVII. 2, § 4: di Valentin., 1, 3, 10, § 2; di Martian, II. di Maiorian, II. 7. § 16.

lamente esso non è più per nulla sottoposto al Senato. Inoltre, l'elemento principale che l'antico *Fiscus* o tesoro della corona prendeva a prestito in altro tempo dall'imposta, è stato assorbito dall'*Aerarium sacrum*. E probabilmente da ciò era nata la confusione di queste due denominazioni sin dalla fine del III secolo della nostra êra.

Al contrario, quanto alle rendite proprie dell'antico demanio della corona, *Fiscus*, o del dominio privato del principe, *Patrimonium principis* e al risultato delle confische o dell'attribuzione dei beni vacanti e senza padrone che, in altro tempo, facevano anche parte del fisco, rimasero da parte, come si vedrà, in quella che vien chiamata la *Res privata* e subordinati alla stessa amministrazione. Si arrivò dunque di fatto ad una distinzione più netta e più logica fra questi due tesori principali che non fosse durante il periodo precedente, poichè, sotto il Basso Impero, questa divisione riposò in principio sulla natura stessa delle risorse che li compongono.

Infatti l'*Aerarium sacrum* abbraccia in genere tutto ciò che proviene dalle contribuzioni pubbliche in oro o in argento [I, **361**], e l'*Aerarium privatum* tutte in genere le altre sorgenti di rendita, eccettuata l'imposta in natura (*Annona militaris*), riserbata alla cassa del Prefetto del pretorio, *Arca praefecturae*, pei bisogni dell'esercito e dei funzionari.

Conviene notare anche, con Bernard Matthiass, che il sistema finanziario romano differiva sopratutto dal nostro pel fatto che i servizi pubblici più essenziali erano alimentati con l'aiuto dell'imposta in natura, *Annona*, pagata da numerose provincie all'*Arca praefecturae*, sia con l'aiuto di prestazioni personali, o servizi imposti a tutti i cittadini come a certe corporazioni assai numerose. Onde il dovere di servizi personali si collegava a molte *collationes*, aggravando così l'onere dei contribuenti, per esempio pel trasporto e la preparazione dell'*Annona* [1]).

Sarebbe stato molto utile di riunire le tre casse o almeno le due prime in una sola, dal punto di vista d'un accentramento regolamentare e d'una più completa unità d'amministrazione, e della formazione d'un bilancio più chiaro e meglio ripartito.

Altra volta, sotto la Repubblica, il Senato stabiliva di cinque anni in cinque anni il bilancio dei censori, [I, **362**] che abbracciava tutte le imposte indirette e le spese della maggior parte dei servizi pubblici. Ma, dal tempo dell'impero, la funzione dei censori s'era presto ristretta per poi estinguersi. L'aggiudicazione o contratto d'affitto delle imposte indirette s'era andata diradando, come presto vedremo, per far posto alla regia. Il solo imperatore avrebbe potuto stabilire l'unità nel bilancio delle entrate e delle spese, personalmente e per mezzo del suo *Magister officiorum*. La stessa divisione delle prefetture fu ancora un nuovo ostacolo all'unità fi-

[1]) V. Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 24; Bouchard, p. 505 e s.; Bethmann-Hollweg, III, p. 74.

nanziaria; poichè ogni parte dell'impero ebbe la sua *indictio*, la sua *Arca praefecturae*, etc. Ciò posto, vediamo quali erano in se stesse le risorse pubbliche.

A. — Delle imposte dirette.

La principale delle imposte dirette che è succeduta nello stesso tempo all'antico *Tributum civium romanorum ex censu* e al tributo fondiario delle provincie, *tributum soli*, si chiamava *Capitatio* o *Jugatio terrena*, costituita secondo un censimento, *census*.

Vi fu allora anche un'imposta sul capitale che abbracciava una parte del capitale mobiliare, o solamente una imposta fondiaria diretta? La questione è molto [I, **363**] controversa fra gl' interpreti moderni. Walter ha sostenuto, non senza ragione, a nostro avviso [1], il primo sistema contro la maggioranza degli antichi storici, e l'opinione pareva ritornare con Rodbertus e Matthias. Infatti Walter constata che, a lato della capitazione personale propriamente detta, che colpiva i coloni, ecc., e la povera gente, *Capitatio humana* o *plebeia*, esisteva un'imposta sul capitale, a due rami e che comportava una doppia applicazione, colpendo da una parte i possessori d'immobili e dall'altra i capitalisti non proprietari fondiari. Infatti il *census* colpiva tutti i contribuenti, poichè obbligava il possessore a dichiarare, oltre i suoi valori mobiliari, i suoi esattori, locatari o fattori, i suoi schiavi e il materiale industriale, ecc. [2]).

Un censimento stabilito su basi ancora più rigorose e su un catasto più esatto da Diocleziano fu esteso da questo principe, forse con l'imposta diretta, per la prima volta, all'Italia [3]) come a tutto l'impero, salvo le

---

[1]) Vedi lo sviluppo di questa opinione del dotto e rimpianto storico Walter, al n. 406 del suo primo volume (*Geschichte des roemischen Rechts*, 3.ª ed., Bonn, 1860). Savigny e Bethmann-Hollweg, III, p. 68, veggono nella *Capitatio terrena* soltanto un'imposta fondiaria diretta.

[2]) Vedi sul censo, Digesto, L. 15, fr. 4, § 5, *de censibus*; v. Matthiass, *Die Grundsteuer*, § 3 e s., p. 12 e s.; J. Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., 1884, p. 224 e s.

[3]) Lattanzio, *de morte persecutorum*, c. 29 attribuisce questo nuovo e severo censo del catasto a Galerio; ma, al capitolo 7, egli ne imputa il seguito a Diocleziano, v. Duruy, *Histoire des Romains*, t. VI, p. 577 e s., Parigi, 1883. Sia quel che si voglia, se noi esaminiamo la natura e l'estensione di questa imposta, noi troviamo una grande controversia fra i dotti (v. Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 10 e s., Erlangen, 1882; Jullian, *Les transf. polit. de l'Italie*, p. 189; Danz, *Lehrbuch*, § 17, 34 e 59; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., Lipsia, 1844, p. 221 e p. 244 e s.; Hushcke, *Census der früheren Kaiserzeit*, p. 72 e s.: Rodbertus, *Jahrbüch f. national Oekonom.*, v. Hildebrand, Bd., IV, p. 408; Kunze, *Excurs. ueber r. Recht.*, II, p. 295; Wocke, *Zeitschrift für Staatswissenschaft*, Bd., 15, p. 668 e s.). È generalmente ammesso, secondo Aurelio Vittore, *de Caesar*, 39, che l'Italia, fino allora soggetta in certe parti all'*Annona* (v. Trebellius Pollio, XXX *tyranni*, 14) fu sottoposta tutta

città dotate del privilegio dell'immunità chiamata *Jus italicum* [1]). Giustiniano ha consacrato la menzione di questa eccezione, nei frammenti inscritti nel Digesto, al titolo *de censibus* [2]) | I, **364** |. In qualunque modo, ognuno, quando si faceva la dichiarazione del censo, *professio censualis*,

intera all'imposta del tributo. Tale è specialmente l'avviso di Savigny (*Vermischte Schriften*, II, p. 131 a 159; 185-189) approvato da Huschke (*Census*, p. 70, 76, 190), da Becker-Marquardt (*Handbuch*, III, 2, p. 135; Rudorff, *Roem*, *Feldmesser*, II, 308; Lange, I, 473; Bosse, *Finanzwesen*, II, 16; Kunz, *Excursus*, II. p. 295; Hegewisch, *Finanz.*, p. 1346). Questa opinione è stata combattuta energicamente da F. Walter (n. 325, note 44 e 318), il cui sistema non è prevalso al principio. Confronta Baudi di Vesme, *Impositions dans les Gaules*, *Revue historique de droit fr. et étr.*, 1861, t. VII, p. 365 e s.; T. Mommsen, *R. Feldmesser*, II, 198-201. Ma l'avviso di Walter è stato di recente sostenuto da Rodbertus, *op. cit.*, e da Matthiass. Walter (n. 309, nota 21) pretende che il tributo abolito in Italia, nel 587 di Roma, era stato ristabilito nel 711 dai triumviri, ed era indi seguitato a sussistere; confr. Mommsen, *Roem. Staatsrecht*, II, 2.ª ed., p. 337, 391). Vi si era aggiunta, in alcune provincie, *Regio annonaria*, un'imposta in natura, molto moderata. Questo regime fu esteso in seguito a tutta l'Italia, anche alle *regiones urbicariae* (v. Cod. Theod., XI, 2, 5, *tributa in ipsis spec.*; XI, 28, 14, *de indulgent debitor*). Si afferma che questo cambiamento fosse anteriore a Diocleziano, secondo Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 39: *huic denique parti Italiae invectum tributorum ingens malum, nam cum omnis eadem functione moderataque ageret, quo exercitus atque imperator, qui semper aut maxima parte aderant, uti possent, pensionibus inducta lex nova.* Walter interpreta questo testo nel senso che Massimiliano avrebbe portata a un tasso eccessivo l'imposta *ex censu*, e prescritto, per la dichiarazione del censo, *professio censualis*, una nuova formola che abbraccia le più piccole parcelle. *Pars Italiae* significherebbe qui, secondo Walter, l'insieme dell'Italia, considerata come una parte dell'impero; le parole *et functio* indicherebbero l'intera imposta diretta, sia in natura, sia in danaro, e *lex nova* la nuova formula del *Census*. Il tutto sarebbe confermato da Lattanzio (*de morte persecutorum*, 23, 26). Al contrario, de Savigny e i suoi partigiani dicono che il sistema dell'imposta provinciale, *Tributum soli*, fu esteso da Massimiliano all'Italia (v. Baudi de Vesme, II, § 12: Bouchard, p. 305). Dal canto suo Matthiass (p. 5 e s.), crede, secondo Rodbertus, che, fino a Caracalla, il *Tributum* dei cittadini, e il *Tributum soli* dei provinciali restarono distinti, ma che al contrario, dal tempo di Caracalla il *Tributum ex censu* divenne generale. Inoltre, dal tempo di Costantino, vi fu un'imposta sul capitale, *Jugatio*, con una *Capitatio* degli schiavi e del bestiame, più un'imposta sul capitale commerciale e industriale.

[1]) È ancora questione dell'immunità chiamata *Jus italicum*, nel Basso Impero (v. Walter, n.ri 319, 320, 325; Orelli, n.° 3692; Kuhn, I, p. 223; Willems, 5.ª ed., p. 524; Madvig, II, p. 95, 100; Marquardt, *r. Staatsverwalt*, I, p. 363-365; Edouard Beaudouin, *Etude sur le Jus italicum*, nella *Revue historique de droit fr. et étr.*, Marzo 1881, p. 745 e s.; Dureau de la Malle, *Économie politique des Romains*, II, p. 339 e s.; B. Heisterbergk, *Name and Begriff d. Jus ital.*, Tübingen 1885).

[2]) Ulpiano enumera le città provviste del *Jus italicum*, v. fr. 1 e fr. 6, 7, 8, *Digesto*, L. 15, *de censibus*. Questo frammento è stato rilevato da Triboniano dal libro primo dell'opera d'Ulpiano sul censo (V. Dureau de la Malle, *Économie pol. des Rom.*, I, p. 201. 153).

doveva far conoscere i suoi immobili con la loro situazione, la loro natura o il loro modo di produzione e il loro valore secondo la sua estimazione [1]; nello stesso tempo tutto il suo bestiame [2], i suoi schiavi secondo la loro nazionalità la loro età le loro funzioni e la loro capacità [3]), e infine l'ammontare della sua fortuna in capitale mobiliare. Ben inteso che il catasto delle terre serviva di base e di controllo a queste dichiarazioni, salvo le modificazioni da introdurre per perequazione *peraequatio*, in certi periodi legalmente fissati. Una volta fatta l'estimazione, il contribuente doveva pagare tanti scudi d'oro, *Aureus* o *Solidus* per unità imponibile, *Caput*, *Jugum* o *Millena* [4]), secondo il tasso fissato dall'editto d'indizione.

---

[1]) Sulla maniera di dichiarare il censo, *Professio censualis*, vedi *Digesto*, L. 15. 4 pr. e § 1, *de censibus*; Cod. Theod., XIII, 10, *de censu*, e i *paratitla* di Godefroi: Walter, n.° 322; Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 12 e s., pensa che non vi fosse più. nel periodo del Basso Impero, una valutazione in danaro particolareggiata dal dichiarante, come nel periodo precedente, in cui, sin dal tempo di Caracalla, il *Tributum ex censu* s'era generalizzato. Secondo Matthiass (11) vi era soltanto una indicazione particolareggiata del dichiarante dell'oggetto imponibile, specialmente della natura dell'immobile secondo rubriche determinate. Poi quest'oggetto dichiarato dal contribuente era sottoposto ad una valutazione officiale. Frattanto Marquardt, *r. Staatsverw.*, II, p. 220, 221 e 244 e Savigny, II, p. 125, sostengono ancora la necessità dell'estimazione da parte del dichiarante, con la riserva dell'apprezzo da parte dei funzionarî dell'imposta. Savigny parla, nondimeno, anche (p. 127) dei principî della *Taxatio*. La valutazione personale poteva anche non essere stata adoperata che in una maniera tutt'affatto sussidiaria (v. Rodbertus, *op. cit.*, t. V, p. 265; Stein, *Finanzwissenschaft*, p. 419 e s.; Hegewisch, *op. cit.*, p. 292). In nessun luogo, soggiunge Matthiass, nelle costituzioni così numerose dei principî, è questione d'una estimazione spontanea da parte del contribuente. Del resto, non è neppur formalmente menzionato in nessun luogo che la *Taxatio* dell'impiegato sia collegata alla *Professio*.

[2]) Il dichiarante doveva far conoscere in particolare gli animali impiegati nella gestione dei suoi beni (v. Lactan., cap. 23, *de morte persecutorum*; Cod. Theod., XI, 20, *de collat. donat.*).

[3]) Per la dichiarazione degli schiavi, v. Lactan., *de morte persecutoreum*, c. 23; *Dig.*, L. 4, 15, § 5; Cod. Theod., XI, 3, 2, *sine censu*; XI, 1, 12, *de annon. et trib.*; Cod. Just., VIII, 54, 7. Gli schiavi dovevano essere tassati secondo il loro valore. Frattanto il de Savigny, conseguente al suo principio, sulla natura fondiaria dell'imposta del *Tributum*, ammette qui una tassa uguale per testa di schiavo (v. Walter, n.° 406, nota 18).

[4]) L'unità che serviva di base all'imposta della *Jugatio* o *Capitatio terrena* si chiamava *jugum* (v. Novella di Majoriano, VII, *de curialibus*, § 16: per *jugum vel millenos solidos — per juga singula vel singulos millenos*; Novella di Valentin., III, titolo V, *de Pentapoli.*, § 4; *Septem solidi per millenas*. La parola *Caput* era adoperata del pari come sinonimo di *Jugum* (v. Cod. Theod., VII, 6, *de militari veste*; XII, 4, 1, *de imponend. lucrat. descript.*: cfr. Eumene., *Gratiar. actio ad Constantin.* 11; Ammian. Marcellin., XVI, 5, 14). Da ciò, F. Walter aveva dedotto il suo sistema

Dai fatto che il valore del bestiame e degli schiavi, come in genere il capitale mobiliare che serviva all'amministrazione, erano anche compresi nella dichiarazione fatta dal contribuente, Walter deduce che la *Jugatio* o *Capitatio terrena* costituiva un'imposta sul capitale in genere. D'altra parte, poichè l'estimazione indicata per ogni immobile sussisteva pel periodo legale d'indizione, e seguiva, almeno nell'ultimo stato del diritto, il qualunque acquirente dell'immobile, si poteva considerare, in fatto, che questa contribuzione racchiudesse un'imposta [I, **365**] fondiaria [1]).

Quanto alle persone non indigenti che pur non possedevano proprietà fondiaria, erano commercianti o possidenti. I primi pagavano una tassa, *Aurum negotiatorium*, che sarà descritta più in là e per la quale erano iscritti in un ruolo speciale, con una estimazione particolare dei loro guadagni [2]). Anche quando essi possedevano un immobile, il loro capitale

---

(n.° 406), con Baudi de Vesme e Dureau de la Malle (II, p. 8) contrariamente alla prima opinione di Savigny che vedeva nel *Caput* o *Millena*, delle porzioni *reali* d'immobili ai quali si attribuiva un *reddito uguale*, e sottoposto per questo motivo ad una medesima imposta (v. *vermischte Schriften*, II, 193; Rudorff, *Feldmesser*, II, 319). Walter ammetteva al contrario che il *Caput* o *Millena* costituiva una quantità astratta o ideale d'immobili valutati a 1000 *solidi* di capitale. Senonchè, questa opinione, che pareva prevalesse, è stata di nuovo contestata, a seguito della scoperta di monumenti catastali della provincia di Syria (v. Zachariae von Lingenthal, *Mémoires de l'Académie de Saint Peterbourg*, t. VI, p. 9, p. 39 e s.; edizione Bruns-Sachau del *Syrisch roem. Rechtsbuch*, p. 121 e s.; Mommsen, *Hermes*, III, p. 429 e s.; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, II, 2.ª ed., Lipsia, 1884, p. 225, 226, 231). Risulta da questo testo che, in alcune provincie almeno, il *Caput* o *Millena* rappresentava *a priori* una parte di tanti *iugeri* di terra di 1.ª o di 2.ª qualità, o di tanti *iugeri* di vigna, o di tanti ulivi piantati, ecc., secondo una tariffa stabilita in precedenza. Marquardt ne deduce che bisogna riportarsi alla prima opinione di Savigny, e non a quella di Walter, che Savigny aveva definitivamente ammessa (*verm. Schriften*, II, 174, 189 e s.). Vedi anche Zachariae von Lingenthal, *Zur Kentniss des roem. Steuerwesens*, p. 15 e s.; e Rudorff, *Monatsbericht der Berlin-Akademie*, 1860, p. 690; v. Willems, 5.ª ed., p. 612, 613. Ma tale non è l'avviso di Bruns, (*op. cit.*, p. 228), nè di Madvig, (II, 440), nè infine di Matthiass, (p. 17 a 23), che mantiene, con ragione, secondo noi, il sistema di Walter sull'unità ideale o fittizia d'imposta, formata dal *Caput* o *jugum*, a ragione della tariffa applicata a tante misure di cultura diversa nel dominio imposto, e costituente 1000 *solidi*.

[1]) La quota si applicava al possessore del fondo tassato quale si fosse (v. Cod. Theod., XI, 3, 2, 3, 5, *sine censu*). Di là questa denominazione di *Jugatio terrena* (Cod. Just., XI, 51, 1, *de colon. Thrac.*; Walter, n.° 406, nota 23), *de Glebae penio* (v. Cod. Theod., XI, 28, 4, *de indulg. debitor*). Le espressioni *Tributum soli Agri Praedii* che s'incontrano in frammenti di giureconsulti inseriti da Triboniano nel *Digesto* di Giustiniano hanno potuto riferirsi originariamente all'imposta fondiaria in provincia (v. *Dig.*, L. 15, 8, 7, *de censibus*; XXX, 39, § 5, *de legatis*, 1.°, 1.°; XLIX, 14, 30, *de jure fisci*.

[2]) Vedi sui *Negotiatores*, J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Theod., XIII, 1; Kuhn, I, 5, p. 484 e s.; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, p. 21; Willems, 5.ª ed., p. 388, 602, 617; Walter, n.° 386, 400, 406, 409; Otto Karlowa, I, 2, § 107, p. 913 e s.

impiegato nel commercio non era compreso nell' estimazione del censo ordinario [1]). Al contrario, i possidenti erano gravati certamente d' una contribuzione derivante dal capitale, secondo l' estimazione del censo generale, a profitto sia dello Stato, che del comune [2]), benchè non si conosce il modo e il luogo in cui erano recensiti. Ma si può constatare in principio che il sistema del *Tributum ex censu* s'era generalizzato, sostituendo alla base di mille *as* quella di mille *solidi*. Intanto, in Egytto e per eccezione, sussisteva l' imposta in natura di una doppia decima [3]).

La quotità di contribuzione da domandare ad ogni unità imponibile, *Caput* o *Iugum*, risultava, secondo l'uso, dall' editto annuale *d' indictio*, che ogni Prefetto [I, **366**] del pretorio emetteva per la sua circoscrizione secondo l'ordine espresso o tacito del principe. Ma, quando si trattava d' una imposta addizionale straordinaria, *superindictio*, vale a dire sorpassando il tasso abituale e normale, bisognava, per autorizzare questa innovazione, un editto formale, sottoscritto di propria mano dall' imperatore [4]). Noi dovremo parlare in occasione dell' amministrazione finanziaria, della maniera di recuperare questa imposta.

La contribuzione in natura, *Annona*, si stabiliva allo stesso tasso, e secondo le stesse basi del *Tributum ex censu*, di cui essa costituiva, secondo noi, un equivalente piuttosto che un supplemento. Converrà trattarne in occasione dell' *Arca praefecturae praetorianae* che alimentavano queste prestazioni.

Un' altra risorsa importante del tesoro pubblico consisteva nell'imposta

---

[1]) Il capitale impiegato nel commercio si valutava a parte e non era compreso nella dichiarazione del *Census* ordinario. Walter (n.° 406, nota 26) lo deduce dalla legge 72 del codice Theodosiano XII, 1, *de decurionibus*, scartando così l' obbiezione prodotta contro il suo sistema da Savigny (*vermischte Schriften*, II, p. 199).

[2]) I possidenti contribuivano alle cariche municipali a seconda della loro fortuna (v. *Digesto*, L. I, 22, § 7, *ad municipalem*, e L. 4, 18, § 23, *de numeribus*); ma la costituzione 18 del Cod. Theod., *de lustrali collat.*, XIII, 1, parla, dal punto di vista dello Stato, dei capitalisti che speculavano sull' impiego del loro danaro (v. Huschke, *Census*, p. 177, 179, 191), il che costringe Savigny ad ammettere una nuova specie di *Tributum capitis* a lato della *Capitatio* personale uguale per tutti e fissata secondo la fortuna mobiliare. Ciò avvicina molto, come fa notare Walter, n.° 406, l'opinione di Savigny a quella di Walter, riducendo quasi la questione a una questione di parole (Otto Karlowa, I, 2, § 106, p. 909 e s.).

[3]) Sul doppio decimo in Egitto, vedi de Savigny, *vermischte Schriften*, II, p. 164; Becker-Marquardt, *Handbuch*, III, 2, p. 185; Walter, n.° 406, nota 28; Marquardt, *r. Staatsverwalt*, 2.ª ed., II, p. 233 e s.

[4]) Vedi sull' *Indictio*, Walter, n.° 407, nota 29; Matthiass, § 4, p. 23; Bethmann-Hollweg, § 134, p. 75, nota 45; C. *un.* Cod. Theod., XI, 6, *de superindict.*; Cod. Just., X, 17, 2; Cod. Theod., XI, 1, 36, *de ann. et trib.*; I, 28, 1, *de defensorib. senatus*, XI, 16, 7, 8, 10, 11, *de extraord. sive sordid. muner.*). Secondo il Codice Giustiniano (X, 16, 13, *de annon.*), se il Prefetto del pretorio aveva omesso, nel suo editto, d'indicare la quotità richiesta dal *Caput*, il Governatore vi sopperiva secondo l'uso (vedi anche Cod. Just., X, 23, 1, *de canon. larg. titul.*; Karlowa, I, 2, § 99, p. 851 e § 106, p. 907

delle patenti, chiamata spesso *Aurum negotiatorium*, ma ancora *Auraria functio* oppure *Chrysargyrum*, infine, *Lustralis collatio*, e già menzionata sotto Alessandro Severo. Questa contribuzione colpiva, per opposizione ai *possessores* d'immobili, i commercianti, *Negotiatiores* [1]). Prendendo questa parola nella sua interpretazione più larga, dal punto di vista fiscale, comprendeva tutti quelli che cercavano di arricchire | I, **367** | con affari di denaro e con operazioni commerciali o industriali, anche gli artisti o *Artifices* [2]). Il tasso era per questi, d'un *Aureus* in origine. Vi si aggiunse più tardi una prestazione in argento, donde il nome composto di *Chrysargyrum*. È possibile che dopo l'abolizione delle capitazione personale per i plebei delle città, questi siano stati sottoposti alla *Lustralis collatio*, salvo certe modificazioni, e forse combinata con l'antica *Capitatio animalium*, secondo la congettura di Kuhn. Sia quel che si voglia, la patente era stabilita secondo una matrice speciale [3]), e si percepiva ogni cinque anni, vale a dire ogni quinto anno.

Il commercio si dolse molto di questo aggravio e degli abusi commessi pel recupero. Onde fu abolita dall'imperatore Anastasio, nel 501, e non figurò più nelle compilazioni di Giustiniano [4]).

[1]) Questa imposta delle patenti è chiamata *Auraria functio* o *Aurum et Argentum* (v. c. 72, Cod. Theod., *de decur.*, XII, 1; c. 1, 6, 8, Cod. Theod., *de lustral. collat.*, XIII, 1), o *Aurum negotiatorium*, (v. Lamprid., *Alex. Sever.*, 32; Libanius, *Oratio contra Florent*, vol. II, p. 477, C., ed. Reiske; Cod. Theod., XIII, 4, 4, *de excus. artif.*) o *Negotiatorum collatio*, (Cod. Theod., XVI, 2, 10, *de episcop.*) o *Negotiat. dispendia* o *Chrysargyrum* (v. Zosimo, II, 38; Evagrius, *Histor. ecclesiast.*, III, 39 e s.); o ben a ragione della sua periodicità *Lustralis collatio* (v. Cod. Theod., XIII, 1; Novella Theod., II, tit. 18, ed. Haenel.; Cedrenus, I, 627, Bonn; Zonaras, XIV, 6, 2, p. 54, τέλος ἐτήσιον è erroneo). Su questa imposta vedi Godefroi, *paratitla ad Cod. Theod.*, XIII, 1; Kuhn, I, 286; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., 1881, p. 234 e s.; Willems, 5.ª ed., 1874, p. 617; Huschke, p. 177 e s.; Madvig, II, p. 446; Jullian, *Les transformations politiques de l'Italie*, p. 195; Otto Karlowa, I, 2, § 107, p. 913 e s.; Serrigny, n.ri 778 e s.; Baudi de Vesme, § 60 a 62; Bouchard, p. 360-362); Kuhn, (I, p. 287) congettura che questa imposta fosse introdotta dai plebei delle città in luogo della *Capitatio plebeia* e si combinava con la *Capitatio animalium*.

[2]) Per la distribuzione di questa imposta e la formazione della matrice del registro, la parola *Negotiatores* ricevette allora un significato molto largo (v. Cod. Theod., XIII, 1, 18; Cod. Just., IV, 63, 3; Kuhn, I, p. 280; Serrigny, n.° 779; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, p. 235, 2.ª ed.; Bouchard, p. 260). Erano al contrario indicate espressamente nella legge le professioni esenti (v. Serrigny, n.° 780; A. de Broglie, *opera citata*, II, p. 242 e s.).

[3]) Una matrice particolare, *Matricola* doveva comprendere tutti i contribuenti soggetti alla *Lustralis collat.* (v. Cod. Theod., XVI, 2, 15, § 1, *de Episcopis*, e c. 4, *de lustrali collat.*, XIII, 1), sotto il controllo dei commercianti che sceglievano dei sindaci incaricati di ripartire questa imposta (Cod. Theod., XIII, 1, 17, *de lustr. coll.*; Serrigny, n.° 781; Bouchard, p. 362).

[4]) Sugli abusi di questa imposta, abolita in Oriente da Anastasio (v. Evagrius, III, 39, 40, 41; Bouchard, p. 361; Kuhn, I, p. 287; Serrigny, n.° 783). Doveva

Infine il tesoro pubblico, *Aerarium sacrum*, percepiva ancora il prodotto della capitazione personale *Capitatio humana* o *plebeia* [1]). Nel primo periodo dell'impero, questa imposta fu dapprima sopportata da tutti coloro che non possedevano immobili, in una parola dai *non possessores* | I, **368** | di condizione inferiore fino ai decurioni che non erano compresi [2]), specialmente gli artigiani delle città, gli schiavi non menzionati dal *Census* e i coloni [3]). Il tasso era uguale per tutti, fissato per testa, e pagabile a partire da una certa età, quando la si era raggiunta all'epoca del censimento, salvo il caso in cui i più giovani erano chiamati come *accrescentes* (cioè supplementari), per colmare un *deficit* [4]). Le donne erano gravate d'una tassa meno elevata [5]).

Pare che questa contribuzione sia stata condonata almeno in Oriente, da Diocleziano e Licinio, alla *Plebs urbana*, ma mantenuta per la plebe del sobborgo, *Plebs rusticana extra muros*. Ciò tendeva a favorire i plebei della città che erano più temuti [6]). Questa esenzione fu estesa più tardi, per motivi pochi conosciuti, ai coloni delle provincie della Thracia e dell'Il-

essere proporzionata al valore dei benefici presunti. J. Godefroi la porta al 2 %. Vi era forse una tariffa per la fissazione della tassa attinente ad ogni professione (Serrigny, n.° 782). Bouchard pensa che l'imposta era proporzionata al capitale impiegato nel commercio.

[1]) Questa capitazione personale è chiamata a volte *Capitatio humana* (v. Cod. Theod., XI, 20, 6, pr.; Cod. Just., XI, 51, 1), a volte *Capitatio plebeia* (Cod. Theod., XI, 23, 2, *de protostasia*; XII, 1, 36, *de decurion.*); o *Exactio plebis* (XIII, 10, 4, 6, *de censu sive adscriptione*). Il nostro soggetto non comporta lo studio approfondito dei diversi generi d'imposta, ma piuttosto del complesso del regime finanziario e segnatamente della contabilità sotto il Basso Impero. Si possono consultare per i particolari di questa capitazione, Walter, n.° 400; Willems, 5.ª ed., 1884, p. 617; Madvig, II, 465; Zachariae von Lingenthal, nelle *Mémoires de l'Académie de Saint-Pétersbourg*, 1863, IV, n.° 9, p. 1, 8 e 12; Bouchard, p. 300 e s., ma sopratutto Rodbertus, *im Jahrbuch f. national Oekonomie*, II, p. 240; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 238 e s.; Kuhn, t. I, V, 284; Serrigny, n.ri 740 a 753; Duruy, *Hist. des Romains*, t. VI, p. 581, ed. 1883.

[2]) V. c. 7, § 2, Cod. Theod., *de tironibus*, VII, 13; fr. 2 a 6, *de decur.*, Dig. L. 2; Serrigny, n.° 470; Kuhn, I, V, p. 285.

[3]) Dopo l'esenzione della *Plebs urbana*, l'onere della capitazione ricadde principalmente sui Coloni, salvo per colui che entrava nell'esercito, che ne era perciò dispensato, e dopo un certo tempo di servizio, suo padre, sua madre o sua moglie (v. Cod. Theod., VII, 20, *de veteranis*; VII, 13, 6 e 7, § 3, *de tironibus*; Savigny, *vermischte Schriften*, II, p. 71 e 77; Kuhn, I, V, p. 274; Serrigny, n.° 743).

[4]) Vedi in ciò che concerne l'età dei contribuenti, Cod. Theod., XIII, 10, 4 e 6; Digest. L., 15, 3, *de censibus*, 5.ª ed., p. 617, nota 12; Walter, n.° 409, nota 76.

[5]) In genere la tassa della capitazione era della metà per le donne (v. Cod. Just., XI, 47, 10, *de agricolis*; Serrigny, n.° 739).

[6]) L'esenzione della *Plebs urbana* risulta dalla legge, 2, Cod. Theod., *de censu* (XIII, 10) abrogata dalla legge unica del Codice Giust., *de capite civ.*, XI, 48; v. Kuhn, I, V, p. 285; Serrigny, n. 742; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 237.

lyria [1]). Ma la capitazione sussistette come un aggravio speciale dei coloni [2]), salvo al padrone del fondo a farne l' anticipo, tranne nel caso di convenzione speciale [3]). Tutte queste disposizioni sono state ammesse nel codice di Giustiniano, che ha soppresse le costituzioni anteriori, | I, **369** | in quel che avevano di contrario; ma che mantenne e regolò l'aggravio dei coloni [4]).

Noi menzioneremo rapidamente qui le imposte dirette messe a carico di certe classi soltanto della popolazione. Vi era l' *Aurum coronarium*, gravante sui decurioni, secondo la loro fortuna [5]), e di cui è difficile apprezzare il prodotto totale. Poi i *Clarissimi viri* o membri dell' ordine senatorio pagavano sugli immobili un contributo chiamato *Follis* o *Gleba* [6]). Onde essi dovevano dichiarare i loro beni ai *Censuales* della capitale e ciò sotto pena di confisca [7]). La tenuta del registro era sorvegliata dal Prefetto della Città, che lo sottoponeva ogni trimestre all' imperatore [8]). Le autorità delle città, ove gl' immobili erano situati, percepi-

---

[1]) V. legge unica, Cod. Just., *de colon. Thrac.*, XI, 51; legge unica, Cod. Just., *de col. Ill.*, XI, 52. Forse si volevano risparmiare delle provincie che offrivano un semenzaio di buoni soldati.

[2]) V. Codice Justinian., *de agricol. et censitis*, XI, 47, 4; Serrigny, n.ri 743, 747.

[3]) Il padrone del colono rispondeva per lui, e, salvo clausola contraria, faceva per lui l'anticipo dell'imposta (v. Cod. Just., XI, 47, 20, § 36, *de agricol.*; Serrigny, *vermischte Schriften*, II, p. 477; Kuhn, I, V, p. 285; Karlowa, I, 2, p. 920).

[4]) Vedi Codice Giustiniano, I, 3, 11 e 10, *de episcopis.*, XI, 47, 3, *de agricolis*; Cod. Theod., XI, 1, 14, *de annon.*, Cod. Just., XI, 47, 8, *de agricolis*; XI, 49, 2, *in quibus causis coloni*; confronta fr. 3, *Digesto, de censibus*, l. 15; Kuhn, I, V, p. 287, 288.

[5]) L'*Aurum coronarium*, nato da una escussione degli antichi governatori sui provinciali formava ancora una tassa speciale e straordinaria sui membri dei Senati delle città o decurioni (v. Cod. Theod., XII, 13, 1 a 5 *de aur. cor.*, e J. Godefroi, *Paratl.* e *comment.* su questo titolo; confronta Dureau de la Malle, *Econ. pol. des Rom.*, II, p. 363; Serrigny, n.ri 234, 900; Walter, n.ri 332, 410; Marquardt, *Staatsverwalt*,, 2.a ed., 1884, II, p. 237; Willems, 5.a ed., p. 619, nota 1; Madvig, II, p. 449, 450; Bouchard, p. 355; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 246).

[6]) L'imposta fondiaria dei senatori di Roma o di Costantinopoli si chiamava *Follis senatorius* (v. Zosimo, II, 38; *Novella* di Martiano, I e II, § 4, *de indulg. reliq.*; Cod. Theod., XI, 28, 4, *de ind. debit.*) o *Gleba senatoria* (v. Cod. Theod., VI, 2, 16, 19 (10, 13) *de senatorib.*, XII, 1, 74, *de decurion.*). Queste due espressioni erano impiegate come equivalenti, come vedesi nell'iscrizione del titolo del Codice Theodos., VI, 2, *de Senat. et glebali vel follium septemve solid. collat.* e Cod. Just., XII, 2, *de gleba et folli et septem solid. functione sublata.* V. per maggiori prove, Kuhn, I, III, p. 213 e s.; Walter, n.° 373; di là le espressioni *Glebalia onera ferre, et praebitiones follium implere*; Cod. Theod., VI, 2, 10, *de Senator.*; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 892 e s.; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 242 e s.

[7]) I senatori dovevano dichiarare i loro beni fondiari ai *Censuales* (v. Cod. Theod., *de Senator.*, VI, 2, 8; Kuhn, I, 3, p. 213; Walter, n.° 373; Serrigny, n.° 902), ai termini d'una costituzione di Valentiniano II.

[8]) I *Censuales* dopo aver verificato la dichiarazione e l'estimazione, *Disquisitio, instructio*, fissavano l'imposta in ragione del valore di ogni immobile senatorio por-

vano l' imposta al tasso indicato dai *Censuales* [1]). Ma contro gli abusi degli agenti, i senatori erano sostenuti all' occasione da un difensore speciale in ogni provincia [2]).

I *Clarissimi* senza fortuna finanziaria pagavano una capitazione di sette *solidi* [3]). Altre cariche senatorie straordinarie consistevano nell' *Aurum oblatitium* offerto al principe e percepito dai *censuales* [4]) e nelle strenne, *Votorum oblatio* [5]).

[I, 370] B. — Delle imposte indirette.

Il tesoro pubblico o *Aerarium sacrum, sacrae largitiones*, raccoglieva inoltre una serie di tasse o d' imposte indirette, non percepite secondo uno ruolo, ma in conformità d' una tariffa che colpiva certe operazioni. Questa comprende primieramente quelli che erano chiamati *Portoria*.

---

tato al registro (*Descriptio o glebalis, Descriptio o senatoria Descriptio, Scriptionis injuria*, (v. Cod. Theod., VI, 23, 1, *de dec. et til.*; XIII, 3, 1, 5 e 13; VI, 2, 21, *de Senator.*; VI, 26, 12, *de Proximis*; Kuhn, I, p. 215). Il tasso variava a seconda della fortuna del senatore, e il valore de' beni di 8 a 4 o a 3 libbre d' oro (Kuhn, I, 3, p. 214).

[1]) La *Gleba senatoria* era percepita dalle autorità locali, e specialmente da alcuni bidelli del governatore o dai *Curiales*, a cagione del sovraccarico di affari dei *Censuales* (v. Symmac., *Epistol.*, X, 67; Cod. Theod., VI, 2, 11, 12, 15, *de Senator.*; VI, 3, *de Praediis Senat.*, 2, 3, 4; Kuhn, I, 215; Walter, p. 373, nota 130.

[2]) Vedi c. 1, 2, 3, 4, Cod. Theodos., I, 28, *de Def. Senatus* e c. 2, 3, Cod. Theod., *de Praed. Senat.*, VI, 3, e sulla miseria dei senatori, Serrigny, n.° 906; Cod. Theod., XII, 1, 111, *de decurionibus*.

[3]) Una capitazione *de Septem solidi* era dovuta dai senatori senza fortuna. (V. c. 10, 18, Cod. Theod., *de Senat.*, VI, 2; c. 12, Cod. Theod., *De Proxim.*, VI, 26. Ma i *Septem solidi* come la *Gleba* furono aboliti da Giustiniano (XII, 2, 2, *de Praetor.*).

[4]) L' *Aurum oblaticium* era un dono gratuito in apparenza, ma in realtà richiesto nelle grandi occasioni di giubilo officiale, come l'avvento del principe, o una festa solenne (V. Symmac., *Epistol.*, II, 57; X, 33, 50; c. 11, 15, 20, Cod. Theod., *de Senat.*, VI, 2; Walter, n. 373, nota 134; Kuhn, I, 3, p. 216; Willems, 5.ª ed., p. 618, nota 9; Madvig, II, 450; Bouchard, p. 351). Cujacio ha avuto torto di confondere questa imposta con la *Glebalis collatio* (V. Cujacio, *ad leg.*, 2, Cod. Just., *de Praetoribus*, XII, 2). Ma è stato confutato da Godefroi, *ad.* c. 5, Cod. Theod., *de Senator.*, VI, 2; v. Symmac., *Epistol.*, X, 26, 28; Serrigny, n. 904). Erano ancora i *Censuales* della capitale che riscotevano questa offerta (Symmac., *Epistol.*, X, 50; c. 11, 15, Cod. Theod., *de Senat.*, VI, 2; Walter, n.° 373, nota 135; Otto Karlowa, 1, 2, § 103, p. 893 e s.

[5]) La *Votorum oblatio* era una specie di strenna dovuta al principe dai senatori, nel nuovo anno (v. Symmac., *Epistol.*, X, 35; Cod. Theod., VII, 24, 1, *de oblat. votor.*, testo modificato da Giustiniano nel suo Codice, XII, 49, 1, *de oblat. votor.*, (v. Walter, n.° 373, nota 136; Marquardt, *r. Staatsverw.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 296, note 2 e 3; Willems, 5.ª ed., p. 618, nota 10; Bouchard, p. 352 e 353; Serrigny, n.° 905; Madvig, II, p. 450; Otto Karlowa, 1, 2, § 103, p. 893 e s.).

Questo parola abbracciava nello stesso tempo i diritti di dogana, di dazio percepito alla porta delle città, in tutto o in parte a profitto dell'imperatore [1]), e i pedaggi raccolti al passaggio dei ponti [2]), con un interesse piuttosto fiscale che politico.

È quasi certo che, in questo periodo, a differenza di quello che precede, il tasso delle tariffe di dogana, è divenuto uniforme [3]). Esso s'eleva al 12 ½ per %, cioè all'ottavo del valore delle merci importate o esportate, *Octavarii vectigal* [4]). La percezione, come vedremo in particolare, ulteriormente, è ancora affidata a intraprenditori, appaltatori o pubblicani, *publicani* per via d'aggiudicazione, in presenza del prefetto | I, **371** | del

[1]) La parola *Portorium*, *da Portus*, comprende nel suo largo significato, le dogane, i pedaggi e il dazio (v. J. Cesar., *Bell. Gallic.*, III, 1; *Lex Antonia de Termensibus* in *C. I. L.*, 1204, linea 10 e *Digesto*, XIX. 2, 60, § 8; Cagnat, *Etude historique sur les impôts indirectes chez les Romains*, Parigi, 1882, p. 2 e s.; Vigié, *Des Douanes dans l'empire romain*, Parigi, 1884). Il Basso Impero s'attribuisce sotto Teodosio e Valentiniano i due terzi dei *Vectigalia* prodotti dalle tasse municipali e probabilmente anche dai dazî (V. Cod. Just., 61. 13; *Dig.*, XI, 7, 37, *de religios*; Otto Karlowa, 1, 2, p. 840; Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 578, nota 3).

[2]) I pedaggi esistettero sin dall'origine e si mantennero sotto l'impero sui ponti e su certe strade (*Dig.*, XIX, 20, 60, § 8) al difuori delle linee di dogana (Senec., *de Consol. sapient.*, 14; Svetonio, *Vitellius*, 14). Secondo Herodiano, Pertinace li avrebbe soppressi (v. *Pertinax*, II, 4, 7), ma si veggono riapparire sotto Alessandro Severo (*Dig.*, XXIV, 1, 21), e sotto il nome di *Telonium* (v. Renier, I, A., 1867), che indicava del pari l'ufficio di ricezione (Evang. Math., IX, 9; Marc., II, 14; Luc., V, 27). Giustiniano lo soppresse pel trasporto dei cadaveri (Cod. Just., III, 44, 15, *de religios*). I pedaggi accrescevano molto, lo si comprende, il prezzo delle merci sul mercato (v. Plin., *Nat. histor.*, XII, 32, 6, ed. Littré; Cagnat., *opera citata*, p. 142).

[3]) Bisogna abbandonare il sistema di Walter e di Pothier che noi non avevamo proposto di seguire, diciott'anni sono (*Les douanes et les octrois chez les Romains*, estratto della *Raccolta dell' Accademia di legislazione di Tolosa*, 1867, in-8°, p. 25 e 69), che come una congettura e con una estrema riserva, sull'uniformità della tariffa dell'8.º che avrebbe stabilito Augusto. Lo studio dei monumenti epigrafici ha dimostrato completamente che il tasso del *Portorium* variava secondo le Provincie. (Vedi le opere citate di Cagnat, p. 12 e s., e Vigié, p. 91 e s.); non esisteva sempre, *ad valorem*, e vi erano dei diritti specifici, come lo prova la tariffa di Zraia in Algeria (v. L. Renier, *Inscr. rom. dell' Algeria*, n.º 4111; Naquet, *des Impôts indirectes*, p. 44 e s.). È probabile malgrado la testimonianza di alcuni testi di legge forse alterati da Triboniano (Cod. Just., IV, 65, 7 e IV, 61, 7 e 8; IV, 42, 2), smentiti dalle iscrizioni (v. Willmanns, 1293; *C. I. L.*, V, 5090, e da Symmac., *Epist.*, V. 63) che l'unità del tasso non fu stabilita che sotto i predecessori di Giustiniano (v. Cagnat, *opera citata*, p. 15 e s.; Marquardt, *r. Staatsverw.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 276 e s.; Vigié, p. 88 e s.

[4]) È forse in Oriente che fu compiuta questa riforma in un'epoca in cui l'impero d'Occidente aveva visto le sue linee doganali disorganizzate per via della rottura delle sue linee di difesa.

Pretorio o del suo Vicario [1]), poichè i testi su questa materia figurano sempre nel codice theodosiano, nel codice e nelle pandette di Giustiniano [2]). La fissazione della tariffa e il regolamento appartengono all'imperatore, e sotto i suoi ordini al *Comes sacrarum largitionum* ministro del tesoro, salvo ratificazione imperiale. Il principe solo può anche concedere esenzioni di tassa [3]). Una costituzione dell'anno 321 permette di fare l'affitto in precedenza e ne riduce la durata da cinque a tre anni [4]).

In luogo dell'antico *Vectigal rerum venalium*, tassa stabilita sulle cose messe in vendita pubblica e che sussisteva ancora secondo il Digesto e il codice Giustiniano [5]), una Novella celebredi Theodosio II, *de Siliqnatici exatione* o *de Jure nundinarum*, stabilisce, a profitto dell'*Aerarium sacrum*, una tassa di 4 $^1/_6$ $^0/_0$ sul prezzo d'ogni vendita mobiliare o immobiliare, sotto pena di nullità assoluta del contratto non pubblico. Questa tassa non potette essere mantenuta in vigore; essa esisteva pertanto ancora al tempo dell'imperatore Massimo, di cui noi abbiamo un frammento di Novella, *de summa siliquatici* [6]).

Le tasse, altra volta imposte a' mezzani, *lenones*, e alle donne di piacere, *meretrices*, furono abolite da Theodosio II [I, **372** | e da Anastasio [7]). Era lo stesso, da lungo tempo, di due imposte indirette molto importanti

---

[1]) I *Portoria* erano ancora affittati per aggiudicazione (v. Cod. Just., IV, 62, 4, *de Vectig.*; Cagnat, p. 102 e s.) a dei pubblicani. Vigié (93 e s.) opina che la percezione si facesse per diocesi.

[2]) Vedi *Digesto*, XXXIX, 4, *de Publicanis*; Cod. Just., IV, 61, 4, *de Vectig.*; del resto le tariffe erano puramente fiscali; v. Vigié, *op. citata*, p. 102 e s.

[3]) Il prodotto dell'affitto dei Portoria rientrava all'*Aerarium sacrum* diretto dal *Comes sacrarum largitionum* (v. Cod. Just., IV, 61, 6 e 8; IV, 63, 2; Vigié, p. 100; Cagnat, p. 103, nota 11; Karlowa, I, 2, p. 840) al quale si dirigeva la domanda di ribasso. Il principe solo, di regola, può fissare e modificare le tariffe (Hermogen. *Dig.*, XXXIX, 4, 10; Cod. Just., IV, 62).

[4]) V. Cod. Just., IV, 61, 4. Non si sa bene se la sorveglianza dei pubblicani, in altro tempo affidata a dei *Procuratores* fu allora rimessa ai *Rationales* (v. Naudet, *Des changements*, etc., cap. II, p. 231 e s.; Cagnat, p. 103, nota 4; Vigié, p. 164 e s.).

[5]) V. fr. 17, Dig. *de verb. signif.*, L. 16; c. 1, Cod. Just., *de Veteranis*, XII, 47; c. 4, *de Proxim. sacr. scrin.*, XII, 19. Si può consultare sul *Vectigal rerum venalium* o *venalicium*, Walter, n.° 410, nota 84; Willems, 5.ª ed., p. 610; Serrigny, n.° 859; Bouchard, p. 374; Cagnat, 227 e s., 232. La tassa era pagata dall'*Auctionator*.

[6]) Vedi sul *siliquatum* o 24.° la *Novella* XXVII di Theodosio II, edizione Haenel; Cujacio, *Observat.*, XVI 23; Heineccius, *Antiq. rom. Append.*, I, 63; Bouchard, p. 374; Baudi de Vesme, § 69; Clamageran, *Impôts*, I, 8). Questa imposta che non era percepita in certe fiere sussisteva in parte in Italia sotto gli Ostrogoti, secondo Baudi de Vesme, § 69; V. *Novella* di Maxim. ed. Haenel, p. 265. Giustiniano constata che questo diritto cessò d'essere in uso nell'Oriente (v. c. 1. Cod. Just., *de Nundinis et mercationibus*, IV, 60).

[7]) V. *Novella* di Theodos. II, tit. 18, *de Lenonibus*; J. Godefroi, sulla c. 1; Cod. Theod., *de Lustrali collatione*, XIII, 1.

nel periodo precedente, cioè il ventesimo delle successioni, *Vicesima hereditatium* [1]), e il ventesimo sulla liberazione, *Vicesima libertatis* o *manumissionum* [2]) che l'Hirschfeld, e dopo di lui il Cagnat, considerano come abolite prima di Diocleziano [3]).

Il prodotto delle miniere e delle cave procurava del pari delle risorse all'*Aerarium sacrum*. Ciò si presentava, dapprima, in caso di concessione, mediante una rendita o *canone*, d'una miniera d'oro o d'una cava di marmo sui fondi altrui [4]). Quanto alle miniere di dominio pubblico, esse erano gerite in regia da schiavi, da condannati, o da lavoratori legati alla gleba per conto dell'*Aerarium sacrum* [5]). Al contrario le saline erano di solito affittate ad imprenditori [6]).

I prodotti delle fabbriche imperiali formavano in genere una parte delle risorse del tesoro pubblico sotto il *Comes sacrarum largitionum*. Quanto alle fabbriche d'armi e agli arsenali, posti fino al tempo del ministro Rufino, nelle attribuzioni del Prefetto del Pretorio, furono poi attribuiti [I, **373**] al *Magister officiorum* [7]). Il lavoro in queste diverse fabbriche, era apprestato da operai, *Fabricences*, iscritti a vita nelle corpo-

---

[1]) A partire da Gordiano III (v. Willmanns, *Inscr.*, n.° 1293), non v'è più traccia della *Vicesima hereditatum* nelle iscrizioni nè negli autori. Hirschfeld (*Untersuch.*, p. 68) sospetta l'iscrizione del tempo di Valente citata da Grutero (286, 4). Giustiniano constata che questo diritto ha cessato d'esistere (v. Cod. Just., VI, 33, 3, *de edicto div. Hadriani*); Baudi de Vesme e, dopo di lui, Hirschfeld, *Ubi supra*, pensano che questa imposta fosse abolita almeno sotto Diocleziano; cfr. Duruy, *opera citata*, tomo VI, p. 578; Naquet, *Impôts indirects*, p. 85, 86; Cagnat, p. 190; Hushke, *Census der früh. Kaiserzeit;* contro Dureau de la Malle, tomo II, p. 474; Bouchard, p. 377; Clamageran, *Impôts*, I, 8.

[2]) Sul ventesimo delle manumissioni, v. Cagnat, p. 153.

[3]) Bouchard, p. 377, crede che questa imposta sussisteva nel Basso Impero. Ma Hirschfeld (*Untersuchungen*, p. 71) e dopo di lui Cagnat (p. 156); Naquet (p. 119); Willems (5.ª ed., p. 610), pensano che questa imposta, poco produttiva (v. Serrigny, n.° 860), non è più menzionata nei testi, perchè scomparve al tempo della riforma finanziaria di Diocleziano.

[4]) V. Walter, n.° 411, nota 95; Cod. Theod., X, 19, 8, 10, 11, *de Metall.*

[5]) V. Cod. Theod., X, 19, 5, 15, *de Metall.*

[6]) Sul nolo dell'amministrazione delle saline e del debito del sale, v. c. 11, Cod. Just., *de vectigal.*, IV, 61; Cassiodor., *Var.*, VI, 7; Walter, n.° 412, nota 97; Willems, 5.ª ed., p. 611, nota 3; Serrigny, n.° 870 e s.; Bouchard, p. 293, 388 e s.; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, 89 e s.; Karlowa, 2, p. 840.

[7]) Per le fabbriche ordinarie, v. Walter, n.° 411, nota 98; Lamprid., *Diadumen.* 4 e *Comes vestis*, *Magistri lineae vestis*, *Scrinium vestiarii sacri*, nella *Notitia dignit. Orient.*, cap. 10; *Occid.*, cap. 12. Quanto alle fabbriche d'armi, dalla caduta del prefetto del pretorio Rufino, nel 395, sotto Arcadio, esse passarono nelle attribuzioni del ministro di Stato o della polizia generale, al *Magister officiorum*, v. *Notit. Dignit. Or.*, cap. 10; *Occid.*, cap. 8; Lydus, *de Magistr.*, II, 10; III, 40; Walter, n.° 419; Karlowa, I, 2, p. 841.

razioni ereditarie come servi attaccati alla gleba, sistema che tendeva a generalizzarsi sempre più sotto il Basso impero [1]). Del pari i servizi relativi al trasporto delle cose o prodotti devoluti al tesoro incombevano a corporazioni di carrettieri, *Bastagarii* [2]).

I provinciali sopportavano in genere il carico della costruzione di edifizî e della fornitura del *Cursus publicus* o della posta monopolizzata a suo profitto [3]). Infine il tesoro percepiva il prodotto dell' amministrazione delle monete, diretta dai *Procuratores monetae*, che impiegavano a questo effetto le corporazioni dei *Monetarii* in molte città dell'impero [4]). Aggiungiamo forse l'imposta del didrachmo o *Fiscus Judaicus*, stabilita sugli Ebrei dal tempo di Vespasiano [5]).

§ 2. — Delle risorse della cassa del Prefetto del pretorio.

Conviene occuparsi dell' *Arca praefecturae* | I, **374** | prima dell' *Aerarium privatum*, perchè la prima cassa aveva per elemento essenziale l'*Annona* o imposta diretta in natura, che si riattacca alla *Capitatio terrena*, come un equivalente. Infatti il tasso e la distribuzione sono identici e gli

---

[1]) Sui *Fabricenses*, v. Cod. Theod., X, 22 e J. Godefroi, *Paratitl.*, su questo titolo; G. J., XII, 21; Walter, n.° 419, nota 60; Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 24, nota 4; Rodbertus, *op. citata*, IV, p. 346, 418; Bouchard, p. 505; Serrigny, n.° 1100 a 1103; Willems, 5.ª ed., p. 574, 636; Karlowa, I, 2, p. 916, e in genere sul regolamento delle corporazioni, v. Wallon, *Histoire de l'esclavage*, III, cap. 4 a 7, molto lodato da de Broglie, *op. citata*, II, p. 244, nota 1.

[2]) La corporazione dei carrettieri, *Bastagarii*, trasportava le derrate o prodotti delle manifatture dell' *Aerarium sacrum* (v. c. 4 e 11, Cod. Theod., *de murilegulis*, X, 20; Walter, n.° 412, nota 102), sotto i *Praepositi Bastagarum* (*Notit. dignit. Orient.*, c. 42; *Occid.*, c. 10; Willems, 5.ª ed., p. 610; Bouchard, p. 296, 298; Karlowa, I, 2, p. 841; v. appresso nota 318).

[3]) Le spese del *Cursus publicus* alle quali il tesoro aveva contribuito (v. Mommsen, *r. Staatsrecht.*, 2.ª ed., II, 988) in diverse epoche, sono ricadute in gran parte, e segnatamente l'onere delle stazioni, dei cavalli e del servizio di trasporto sulle città e i decurioni (v. Willems, 5.ª ed., p. 574. 594, 621. nota 7; Cod. Theod., VIII, 5; Cod. Just., XII, 51; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 99, nota 4; Karlowa, I, 2, § 102, p. 874 e s., e § 105, p. 899).

[4]) I *Monetarii* formavano una corporazione ereditaria, da cui non si poteva uscire a volontà (v. Cod. Theod, X, 20, 1, 10, 16; *Notit. dignit. Or.*, 12; *Occid.*, 10) occupando degli opificî nelle diverse città dell'impero (v. Eckhel, *Doctrina nummor*, VIII, 16, 6; Godefroi, sul codice Theod., IX, 21, 3; Walter, n.° 412; Bouchard, p. 286, 292; Mommsen, *Münzwesen*, III, 151; Hirschfeld, *Untersuch.*, I, p. 99; Serrigny, n.° 1111; Karlowa, I, 2, § 97, p. 840 e § 107, p. 216.

[5]) Vedi sul Didrachmon degli Ebrei o *Fiscus Judaicus*, Marquardt., *r. Staatsverw.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 202; Hirschfeld, *Untersuch.*, p. 14; Renan, *Histoire des origines du Christianisme*, IV, 538; V, 16, 235, 237; VI, 314; applicato ai cristiani, V, 237, 238, 346; soppresso, V, 346; ristabilito, VI, 214.

stessi titoli dei codici theodosiano e giustinianeo li riuniscono nella loro rubrica *de Annona et tributis* [1]. Questa cassa si nomava *Arca praefecturae praetorianae* o più semplicemente *Arca praefecturae*; essa sembra aver preso il posto dell'antico tesoro militare, da che questo aveva perduto le sue risorse speciali [2].

L'imposta in natura serviva in parte al mantenimento del popolo delle due capitali, sotto il titolo di *Annona civica*. In questa misura essa apparteneva all'amministrazione particolare dell'alimentazione pubblica affidata al Prefetto dell'Annona a Roma e al Prefetto della città a Costantinopoli [3]. Alcune provincie come l'Egytto e l'Africa sopportavano questo aggravio speciale; ed era così di molte parti d'Italia, poi più tardi dell'Italia intera [4]. Il trasporto per mare o pel Tevere di quest'*annona ci-*

[1]) L'imposta in natura si chiamava *Annona* e i suoi prodotti *Annonariae species* (v. Cod. Theod., XI, 1, 3, 15, *de Ann. et tribut.*; Cod. Just., X, 16; *Novella*, Justin., CXXVIII, 1, 2). Era chiamata *Militaris*, quando era destinata ai funzionari o all'esercito (Cod. Theod., VII, 4) e *Civica*, quando era destinata al popolo delle capitali (v. Godefroi, *Paratitl. ad* 614, 616; Serrigny, n.ri 409, 417; Bouchard, p. 106, 273; Madvig, II, p. 443; Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 25 e s.; Karlowa, I, 2, § 106 e 910.

[2]) Sul tesoro del Prefetto del pretorio, *Arca praefecturae*, già menzionato sopra, nota 184, v. Zosimo, II, 33; Cassiodor., *Var.*, VI, 3; Cod. Theod., XI, 28, 16, 17, *de indulg. debitor.*, *et ibi* Godofroi; Cod. Just., X, 19, 6, *de exactor.* Novella CXXVIII, cap. 1; *Novella* di Theod., tit. XVII, cap. 2, § 4, *de competit.*; *Novella* di Majorian., tit. II, *de indulgent. reliquor.*, § 1; *Novella* di Justinian., CXXX, cap. 3; Walter, n.° 405, nota 3 e 408 nota 58; Willems, 5.a ed., 621; Bouchard, p. 273, 283; Karlowa, I, 2, § 106, p. 906.

[3]) La *Cura Annonae* apparteneva a Roma al *Praefectus urbi*, e sotto di lui, al *Praefectus Annonae* (v. Cod. Justin., I, 44; Cassiodor., *Var.*, VI, 18; *Notit. dignit. Occident.*, 4; Symmac., *Epistol.*, X, 20, 38, 55; Walter, n.° 381, 382; Boecking, II, 177, 183; Hirschefeld, *Ueber Annona im Philologus*, XXIX, 45; Bouchard, p. 131 e s.; Krakauer, *Ueber die Korneinführung*, etc.; Leipzig, 1874; Pigeonneau, *De conventione urbanae annonae*, Parigi, 1876, p. 84-111). A Costantinopoli, non v'era *Praefectus Annonae*; il servizio incombeva al solo prefetto della città (v. Lydus, *de magistratib.*, III, 38; Walter, n.° 381, nota 48; Willems, 5.a ed., p. 580; Karlowa, I, 2, § 100, p. 867; de Broglie, *op. citata*, II, p. 180 e s.

[4]) Una parte dell'*Annona* formava il *Canon frumentarius* in certe provincie (Cod. Theod., XIV, 15; Cod. Just., XI, 22). Così l'Africa forniva il suo *Canon* a Roma, e l'Egytto, da Costantino, a Costantinopoli (v. Ammian.-Marcellin., XXVIII, 1, 17; Godefroi sul Codice Theod., XIII, 5, 14, *de Naviculariis*; c. 1, Cod. Theod., *de frum. Alexandr.*, XIV, 16; Edict. Justinian., XIII, 4 a 8; Walter, n.° 381; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.a ed., Parigi, 1884, p. 231 e s.; de Broglie, II, p. 180 e s.). Alcune provincie dell'Italia erano chiamate *Annonariae* a causa delle prestazioni di derrate dovute a Roma (v. Trebellius Pollio, *Triginta tyranni*, 24). Più tardi questo onere colpì anche le regioni *Urbicariae* (Cod. Theod., XI, 2, 3; XI, 28, 14, *de ind. deb.*), anche avanti Diocleziano, Aurel. Victor. *de Caesaribus*, 39; Walter, n.ri 325, 385, nota 62; 389, nota 3; 408, note 45, 46 che pare averla sottoposta all'imposta ordinaria, secondo l'opinione comune (confronta Walter, n.° 408, nota 54 e de Savigny, *verm. Schriften*, II, 113).

vica incombeva alle corporazioni di *Navicularii*, poi a quella dei *Nautae Tiberini*, lo scaricamento, la cottura del pane e la sua distribuzione [I, **375**] ad altri *Corporati*, come i *Catabolenses*, i fornai, *Pistores*, ecc. [1]). Ma non è questo il luogo di trattare del servizio in qualche modo municipale delle grandi capitali, benchè rientrasse nell'amministrazione centrale, per via della sua alta importanza politica, e dipendesse dalla *Praefectura urbis* [2]).

Noi dobbiamo trattare in particolare delle risorse speciali dell' *Arca praefecturae*. Si chiamavano *Annonariae functiones* in opposizione a' *largitionales tituli* dovuti all' *Aerarium sacrum* [3]). Formavano, essi soltanto una parte dell'imposta diretta ordinaria, imputabile sul suo *quantum* totale, o piuttosto un supplemento? Io credo che in genere non era un' imposta equivalente, da dedurre dal contingente ordinario, nelle provincie ove la natura del suolo e i suoi prodotti non comportavano altra cultura. Ma, a cagione dei bisogni speciali e accidentali della fiscalità, l'annona in natura è potuta divenire, eccezionalmente, come per l'imposta in oro, un'aggiunzione supplementare, una specie di centesimo addizionale o *superindictio* [4]).

---

[1]) Noi rimandiamo, per l'organizzazione dell'alimentazione in Roma, a Walter, n.ri 381 e s.; Bouchard, p. 55, 131 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 580 e s.; Serrigny, n.ri 309. 313; 1194, e Karlowa, I, 2, § 100.

[2]) Sulla *Praefectura urbis*, v. Cod. Justin., I, 28; *Notitia dignitatum Occid.*, 4; Cassiodor., *Var.*, VI, 4; *C. I. L.*, VI, n.i 1140, 1155; Boecking, I, 176; II, 166; Walter, n.° 337, 381; Bethmann-Hollweg, III, n.° 133; Serrigny, n.ri 383, 358; Bouchard, p. 54, 61; Léotard, *de Praefectura urbana, quarto post Christum seculo*, Parigi, 1873; Willems, 5.ª ed., p. 577 e s.; Vignaux, *Essai sur l'histoire de la Praefectura urbis* nella *Revue générale de droit*, 1885, e gli autori citati da lui, p. 450.

[3]) V. Cod. Theod., XI, 28, 3, e Godefroi, *ad* Cod. Theod., c. 3, *hoc titulo*.

[4]) De Savigny, (*verm. Schriften*, II, p. 71) e dopo di lui J. Marquardt (*r. Staatsverwalt.*, II, p. 231 e s., 2.ª ed., 1884) sostengono che l'*Annona* era di regola un'imposta addizionale o supplementare della *Jugatio* o *Capitatio terrena*. Sarebbe stato singolarmente iniquo, sopratutto nel caso in cui veniva imposto ad una provincia, come l'Egytto, di fornire la maggior parte dei suoi prodotti a titolo di *Canon frumentarius*. Aggiungo con Mathiass (*Grundsteuer*, p. 24 e s.), che ha benissimo trattata questa materia (Otto Karlowa, *r. Rechtsg.*, I, 2, § 106, p. 906, ammette anche che l'*Annona* fosse sottoposta, dal punto di vista della distribuzione e della riscossione alle stesse regole del tributo, e non vede che una differenza, ed è che il tributo è imposto piuttosto al fondo, e l'*Annona* a chi riscuote il prodotto, come il colono), che l'*Annona* figura in prima linea nella rubrica dal titolo *de Annona et Tributis* del Codice Theodosiano e del Codice Justinianeo; che in origine doveva fornire la maggior parte del prodotto della *Capitatio terrena* (v. Matthiass, *ibid.*, p. 26). Ciò non permette di supporre gran fatto che si potessero cumulare le due imposte. D'altronde l'*Adaeratio*, conversione possibile in danaro, rendeva al contrario l'imputazione dell' *Annona* sulla quota dell'imposta più facile e più verosimile ancora. Inoltre, poichè la posizione dell'imposta, *Jugatio*, la fissazione del tasso, *Indictio*, e la sua remissione, *indulgentia*, erano i medesimi nei due casi (v. Cod. Theod., XI, 1, 15 e s.);

L'annona era, in principio, destinata al mantenimento dell'esercito, dei funzionari pubblici, [I, **376**] e alle spese della corte. Onde il Prefetto del Pretorio doveva occuparsi delle truppe, sotto questo rapporto, di con-

---

XI, 13), come si sarebbero potuto cumulare, invece di dedurre l'*Annona* dal contingente generale delle provincie e delle città? Vi erano, è vero, degl' incarichi distinti: *Largitionales tituli* da una parte e *Annonariae functiones* dall'altra, ma ciò si riferisce unicamente alle due casse separate delle elargizioni e della prefettura, e al modo di recupero; ciò non implica punto il cumulo delle due imposte. Confronta Walter, n.° 408, nota 5; Godefroi, *Paratitl.*, sul Codice teodosiano, *de Annona*, XI, 1; e Marquardt stesso, p. 234, nota 3, sembra ammettere in quest'altro passo, l'imputazione dell'*Annona* sull'insieme del tributo. Confronta Savigny (*verm. Schriften*, II, p. 105, nota 2 e p. 105) ove appare la stessa contraddizione; e Huschke (*Census der fr. Kaiserzeit*, p. 85, 129). Del resto l'imperatore Giuliano, riducendo le imposte della Gallia a sette *Aurei* per *Caput*, ben comprende in questa somma tutti i generi di *Munera: Septenos tantum munera universa complentes* (Ammian.-Marcellin., XVI, 5, 14; confronta Savigny, *Ubi supra*, p. 143). Secondo i casi, le due applicazioni dell'imposta non si differenziavano che per la quantità della loro posta nella somma totale del contingente (V. c. 5, Cod. Theod., *de Annon.*, XI, I; c. 2; Cod. Theod., *de immunit.*, XI, 12 che son prova contro il sistema di Savigny: confronta Matthiass, p. 25, nota 2). Se il territorio colpito d'imposta in danaro pare fosse stato in genere più esteso, alcune contrade, al contrario, sembrano essere state principalmente sottoposte ad una *Collatio* in natura (v. Vocke, in *Zeitschrift für Staatswissenschaft*, Bd. 15, p. 677; Bosse, *Finanzwesen in roem. Staat.*, II, § 18; Zachariae von Lingenthal, *op. citata*, VI, n.° 9, p. 73 e s.). Laddove l'*Annona* era in vigore, tutti i mandati o tituli non miravano alla stessa natura di derrate, *Species* (v. c. 9, 12 e 16, Cod. Theod., *de ind. deb.*, XI, 28). Regnava dunque la più grande diversità, quanto ai prodotti richiesti fra le provincie e le regioni (v. c. 6, Cod. Theod., *de collatione donat.*, XI, 20, e Godefroi, *Comm. ad.*, 4, t., Cod. Theod., VII, 4, *de erogatione militaris annonae*. — Cod. Just., XII, 38; c. 1, Cod. Theod., *de indict.*, XI, 5; v. la rubrica del Codice Just., XI, 59, *de fundis limitrophis*, e c. 1, 4, t.: *Tiberianus ad possibilitatem singulorum quorumque locorum intuens, statuit certas possessiones, quae ad limitem frumenta conveherent*; c. 8, 13, Cod. Just., *de fundis patrim.*, (XI, 61). Nelle contrade ove esistevano delle miniere e delle cave, sarebbe stato impossibile imporre altre prestazioni, *Collationes* (V. su tutti questi punti, Matthiass, *op. citata*, p. 26; Basile, *Epist.*, 277, ed. Bénédictin; c. 23, Cod. Theod., *de Annona et trib.*, XI, 1; c. 9, Cod. Theod., *de indulg. debit.*, XI, 28: *trium metallorum debitoribus Docimeni, Proconensis et Troadensis;* Ammian.-Marcell., XXV, 4). La stessa difficoltà si presenta per la classe degli agricoltori e degli operai soggetti a prestare il loro servizio in alcune corporazioni chiuse come quella dei *Navicularii*, dei *Porcinarii*, i quali non sarebbe stato permesso di gravare d'altre imposte (v. Cod. Theod., *de Navicular*, XIII, 5; Cod. Just., XI, 1; Cod. Theod., XIII, 6, *de praediis navicular.*; Cod. Just., XI, 2; Cod. Theod., *de nav. non excusand.*, XIII, 7; Cod. Just., *ibid.*, XI, 3; Cod. Just., *de Nautis Tiberin.*, XI, 26; c. 11, 13, 15, Cod. Just., *de pistoribus*, XI, 15; Cod. Theod., *de suariis*, XIV, 4; c. 15, Cod. Just., *de omni agro deserto*, XI, 58; Godefroi, *Paratitl. ad tit.*, Cod. Theod., *de Navicular*, XIII, 5). Senza andare fino a pensare, come Rodbertus (*op. citata*, II, p. 245), che l'insieme dei *Munera* sorpassasse

certo coi generali [1]). E l' *Annona*, doveva sopportare l' onere dei principali servizi pubblici [2]). Infatti l' *Alimentatio*, come la *Cura viarum*, non sembra più funzionare in quest' epoca come nella precedente. Inoltre, i provinciali, in Oriente almeno, sopportavano la maggior parte delle spese del *Cursus publicus* [3]). L' annona consisteva il più spesso in una imputazione da fare secondo una tariffa, sull' imposta diretta ordinaria, *Jugatio terrena*, ma i bisogni crescenti delle truppe e dell' amministrazione e il lusso della corte non lo permettevano sempre. Vi erano delle requisizioni straordinarie.

Alcune provincie fornivano tanti vestimenti militari per *Caput* o *Ju-*

---

in valore il prodotto dell' imposta in danaro, noi crediamo che fosse molto considerevole, e stimiamo, con Matthiass (p. 26, nota 3), che la cifra dell' *Annona* sorpassasse probabilmente quella della *Collatio* in oro o in argento del tributo. Di qui, la poca esattezza degli apprezzamenti estimativi che de Savigny, appoggiandosi ad altri autori, ha tentato di stabilire sul *quantum* dei risultati dell' imposta (V. *verm. Schriften*, II, p. 137, 176 e s.; Gibbon, *Decadenza*, cap. XVII; Hegewisch, *röem. Finanzen*, p. 283 e s.; Madvig, II, p. 450). È così che il de Savigny intende il celebre passo d' Ammiano Marcellino (XVI, 5) della sola imposta fondiaria, mentre che esso abbraccia i *Munera universa*, cioè tutte le prestazioni dovute a titolo d' imposta, il cui contingente era fissato non solo secondo la *Jugatio*, ma anche secondo la *Capitatio* (v. Matthiass, p. 26, nota 5). Non bisogna ammettere anche che una *Collatio* in natura poteva essere stabilita straordinariamente, come una specie d' imposta addizionale, al pari dei nostri centesimi, agli *Aurei* del tributo (v. Cuq, *Monuments epigrafiques*, p. 70). Una sorta di *species* poteva ancora essere sostituita ad un altro per concessione speciale, *Translatio collationes* (v. c. 8, Cod. Theod., *de Annona*, XI, 1; c. 5, Cod. Theod., *de canon. frum. urbis Romae*, XIV, 15; c. 1, 3, 4, 5, Cod. Theod., *de Tribut. in ips. specieb. inferri*, X, 2).

[1]) L' *Annona* manteneva l' esercito (v. Cod. Theod., *de erogatione annonae*, VII, 4; v. Bouchard, p. 275. Di qui il concorso del Prefetto pel trasporto col Magister della milizia (c. 1, Cod. Theod., *de offic. mag. milit.*; c. 7, Cod. Just., *eod.* I, 29.

[2]) L' *arca praefecturae* sopportava dunque le spese della maggior parte dei servizî pubblici (v. Legge *unica* Cod. Just. *de Annon. et cap.*, I, 52; Zosim., II, 33; c. 5, 6, 7, Cod. Theod., *de off. praef. praet.*, I, 5; Cassiodor., *Var.*, VI, 3; Lydus, *de Magistr.*, II, 7, 11, 3; v. Bethmann-Hollweg, III, § 132, nota 14, e 134, p. 71, nota 20; Matthiass, p. 24; Walter, n. 408, nota 55, 56). Questa cassa sosteneva anche, con l' *Aerarium sacrum et privatum*, le spese della corte (Cassiodor., *Var.*, VI, 3) e d' altri servizî (Cod. Theod., VII, 4, 19, e XI, 17).

[3]) Infatti, nel Basso Impero non è più questione d' *Alimentatio* (Cod. Theod., XI, 27, 1), nè di *cura viarum* (v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 122, nota 3). Il *Cursus publicus* ricade in gran parte sui provinciali e i municipi (*id.*, I, p. 99, nota 1; Willems, 5.ª ed., p. 621, nota 7; Dig., L. 4; 1, § 1; L. 4, 18, § 4 e 29; L. 5, 10, § 2, e Cod. Just., X, 42, 1 e XI, 37, 1), almeno in alcune provincie, come lo provano le querele così frequenti nel Basso Impero (v. Aurelius Victor, *de Caesaribus*, 13, 6; Cod. Theod., VI, 29, 5 e 8, e VIII, 5, 16, col commentario di Godefroi) e il testo formale d' una costituzione dell' anno 359 (Cod. Theod., VI, 29, 5, *de curiosis: in his dumtaxat provinciis in quibus cursus a provincialibus exhibetur.*

gum; altre, carne di porco, vino od olio, altre, materie di lusso per la Corte, *Anabolicae species* [1], la più parte, del grano soltanto.

Le costituzioni imperiali dopo aver proscritto in genere la conversione in moneta dell' Annona, *Adaeratio*, per via degli abusi d' estimazione da parte dei percettori, l' autorizzarono dapprima parzialmente, in certi casi, poi successivamente in generale [2]). Ciò si operava indipendentemente dalle requisizioni di derrate autorizzate per causa d' urgenza a spese del tesoro, *Comparatio publica* | I, **377** |.

L' aumento delle spese pubbliche costrinse ben presto a venire in aiuto all' *Arca praefecturae*, che dovette ricevere sovvenzioni da parte del ministro del tesoro pubblico, sia con l' attribuzione d' una parte dell' imposta diretta in oro o in argento, sia d' una parte dei prodotti dell' appalto delle dogane, *Portoria* [3]), sia con l' attribuzione d' una frazione delle risorse del dominio della corona sotto il *Comes rei privatae*, per esempio del terzo del prodotto delle disposizioni per causa di morte colpite di caducità [4]), *Caduca*.

Dei cavalli erano forniti da alcune provincie, a volte in natura, a volte in danaro, secondo una tariffa stabilita dalla legge [5]). Ma non bisogna

---

[1]) Alcune materie preziose erano fornite alla corte dall' Egytto, *Anabolicae species* (v. Vopiscus, *Aurelian*, 1, 45) col concorso degli *Anabolicarii* pel trasporto (v. *Vatican. fragm.*, 137), e i *Catabolenses* per lo scarico (Cod. Theod., XIV, 3, 10, *de pistor.*; Marquardt, *r. Staatsverwal.*, 2.a ed., 1884, II, p. 234, nota 4).

[2]) La conversione in danaro dei prodotti dell' Annona, *Adaeratio*, fu dapprima proibita a cagione degli abusi commessi dai funzionarî (v. J. Godefroi, *parat. ad* Cod. Theod., XI, 2, *trib. in ips.*; c. 1, 18, 20, 22, Cod. Theod., *de erogat. milit. annon.*, VII, 4): poi fu permessa, per eccezione, pure in certe provincie (v. Novella di Valentin., III, tit. 18 (o 19) *de Tributis*, § 3), in seguito di regola pei soldati, secondo il prezzo corrente del mercato (c. 14, 22, 28, 30 a 36, Cod. Theod., *de erogat. mil. annon.*, VII, 4; Walter, n. 408, nota 63 a 65; Marquardt, *r. Staatsv.*, p. 233; Kuhn, I, p. 50, 57, 222; Serrigny, n. 406-418; Bouchard, p. 309-312; Willems, 5.a ed., p. 614; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874 e s.).

[3]) L' Imperatore faceva una vera girata, accordando una sovvenzione, sull' *Aerarium sacrum*, alla cassa del Prefetto del pretorio, per aiutarla a remunerare i servizî pubblici, sopratutto dopo che gli stipendî si pagarono sempre più in danaro. Fu così che il tesoro fornì una parte del prodotto dell' imposta diretta in danaro (c. 6, Cod. Theod., *de coll. don.*, XI, 20, in 320; Novella di Majorian., t. VII, § 16, in 450). Una Novella di Valentiniano vi aveva dedicata anche, nel 445, una parte delle rendite delle dogane (v. Novella di Valentiniano, t. XVIII, § 2 a 3; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 71, nota 21; Bouchard, p. 508 e s.).

[4]) Theodosio II, nel 444, adibisce alle spese dell' *Arca* del Prefetto un terzo dei *Caduca* percepiti dal tesoro privato del *Comes rei privatae* (Novella Theodos., XVII, 2, § 4).

[5]) L' *Equorum collatio* è una parte dell' Annona imposta a certe contrade, *Canonici equi militares* (Cod. Theod., XI, 17, 3, *de eq. coll.*; J. Godefroi, *Paratitl.* al Cod Theod., XI, 17; Bouchard, p. 311, 313 e s.; Serrigny, n. 322; Willems, 5.a ed., p. 642; Walter, n. 419). Vi era *Adaeratio* permessa, con indennità allo *Strator*, e al Conte della scuderia (Cod. Theod., XI, 1, 29, e XI, 17, 3).

confondere questa imposta diretta nè con la prestazione, da parte dei riveraschi, dei cavalli pel *Cursus publicus*, *praebitio paravedorum et parangararium*, nè con l'imposta straordinaria dei cavalli di lusso, applicata ai dignitari dell'impero soltanto, sotto il nome di *Equorum oblatio* [1]), in occasione della loro promozione ad una funzione pubblica. Non dimentichiamo in seguito che alcune classi di privati, i *Clarissimi* o senatori, gli *Honorati*, gli *Officiales*, e i decurioni, infine in genere i *Possessores* erano tenuti a fornire delle [I, **378**] reclute [2]), *Praebitio tironum* oltre gli oneri degli alloggi di truppa, in caso di spedizione, *Metatum* [3]). In alcune provincie, la prestazione delle reclute e dei cavalli poteva essere convertita in danaro, secondo una certa tariffa, come somma personale, da parte dei *capitularii* o *temonarii* [4]).

§ 3. — Del tesoro della corona.

Si chiamava questa cassa *Aerarium privatum o Res privata*, *privatae Largitiones* [5]). Essa comprendeva nello stesso tempo ciò che si chiamerebbe ai nostri giorni la dotazione della corona, e il demanio privato del sovrano.

Perchè le imposte che dipendevano dall'antico *Fiscus* erano state trasmesse sia all'*Aerarium sacrum*, sia all'*Arca praefecturae*; non restava

---

[1]) Alcune persone d'un ceto distinto erano soltanto tenute all'offerta dei cavalli di prezzo, *Oblatio equorum*. Così i Conti onorari dovevano offrire cinque cavalli e i Governatori due, ogni cinque anni (c. *unic.* di Valentiniano, Cod. Theod., VII, 23, *de oblat. equor.*; Serrigny, n. 422; Bouchard, p. 313). Quanto ai cavalli per la posta, *Veredi* o *Paraveredi* e *Parangariae*, v. Baudi di Vesme, § 29, e Bouchard, p. 318.

[2]) Vedi sulla prestazione delle reclute dovute dai *Possessores* o *Tironum praebitio*, Cod. Theod., VII, 13, 7, 14. 15, 18, 20, *de tironib.*; Novella Valent., t. VI. ed. Haenel; Willems, 5.a ed., p. 642; Bouchard, p. 314 e s. Si forniva spesso, per *Aderatio*, danaro in luogo di coscritti (Mispoulet, I, p. 370, *Aurum tironicum*).

[3]) Consulta sull'alloggio messo in requisizione, Godefroi, *ad.* Cod. Theod., VII, 8; Cod. Just., XII, 41, *de metatis.*; Walter, n. 418; Serrigny, n. 425 e s., Bouchard, p. 316; Willems, 5.a ed., p. 642.

[4]) La conversione della prestazione dei viveri e quella dei cavalli in danaro, dopo valutazione fatta da agenti supplenti o da altri, aveva dato luogo ad abusi da parte dei *Capitularii* o dei *Temonarii* (v. Cod. Theod., VII, 13, c. 7, 13, 14, 20; Novella Valent., tit. VI; J. Godefroi, *paratitl. ad* Cod. Theod., XI, 17, *de eq. coll.*; Walter, n. 417, nota 35; Serrigny, n. 403, 422).

[5]) Le disposizioni relative alla *Res privata* o *Aerarium privatum* sono numerose nei codici theodosiano e justinianeo (v. Cod. Theod., X, 2-6; Cod. Just., XI, 61-67; cf. c. 1 e 2; Cod. Theod., *de offic. comit. rei privatae*; c. 1. Cod. Just., *de offic. com. sacr. pal.*, I, 34; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 72, 77 e s.; Walter n. 413; Willems, 5.a ed., p. 619; Madvig, II, 418; Mispoulet, I. p. 296, 326; Bouchard, p. 259, 404; Serrigny, n. 100-116 e 616 e s.).

altro che le rendite dei beni demaniali o privati, e delle riscossioni accidentali e straordinarie, come quella dei beni vacanti o caduchi, ecc. Questo tesoro era amministrato, un po' prima di Diocleziano, da un *Procurator* o *Magister rationalis summae rei privatae*, chiamato sin dalla metà del secolo IV *Comes rerum privatarum* [1]).

Si contavano fra gli elementi del tesoro privato [**379**] quattro fonti principali di rendite:

1.° Ciò che restava dell' antico demanio pubblico, *Ager publicus*. Ma allora le terre arative erano o affittate a privati a breve termine, *Coloni*, o più spesso a lungo termine, *Ager vectigalis*, contratto trasformato dal tempo di Zenone in *Emphyteusis*. Erano chiamati allora *Fundi rei privatae* [2]). A volte si mettevano a pascolo, *Saltus* o *Pascua* sotto l' amministrazione in regìa dei *Procuratorum saltuum* [3]).

2.° I palazzi, case e fondi rustici, *praedia*, addetti alla casa imperiale sia dell' imperatore sia dell' imperatrice, si chiamavano secondo i casi *praedia Rei dominicae*, *Domus augusta* [4]), *palatia* e *Domus dominicae* [5]).

Vi erano anche gli allevamenti di cavalli e le mandre di bestiame, *greges dominicae*, sotto intendenti speciali, *Praepositi gregum et stabulorum* [6]).

3.° Il demanio privato racchiudeva i fondi patrimoniali *Fundi patrimoniales* o beni ereditarî dell' imperatore, benchè facenti parte della *Res privata* chiamata anche *patrimonium* in una certa epoca; essi sono stati sempre distinti *in fatto* dai beni del demanio della corona. Essi ne furono separati giuridicamente e definitivamente sotto Anastasio [7]) per es-

---

[1]) Si possono consultare sul *Comes rei privatae*, Bethmann-Hollweg, p. 73, note 34 e 35 e Willems, p. 619, 5.ª ed.; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 841 e s.).

[2]) I *Fundi rei privatae* erano dati il più spesso a contratto enfiteutico, mediante una locazione chiamata *Canon* (v. Cod. Theod., V, 14; X, 3, 4, 5, *de loc. fund.*; XI, 19 *de coll. fund.*; Cod. Just., X, 65, 67; Kuhn, 1, V, p. 273; Walter, n. 413, nota 115; Bouchard, p. 259, 381; Willems, p. 619, e s., 5.ª ed.).

[3]) Le foreste o pascoli del demanio privato, *Saltus*, erano sorvegliati dai *Procuratores saltuum* (v. Cod. Theod., VII, 7; Cod. Just., XI, 60, *de pascis*; Walter, n. 413, nota 116; Boecking, II, 83, 386; Dureau de la Malle, II, p. 446; Serrigny, n. 667; Madvig, II, 802).

[4]) Sui *Praedia rei dominicae* e la *Domus Augusta* (v. Cod. Theod., X, 25 e 26; Cod. Just., XI, 66, 67, 70, 71, 74); sui *Praedia tamiaca*, Cod. Just., XI, 68.

[5]) Vedi quando ai *Domus dominicae*, v. Cod. Theod., X, 2, 1; Cod. Just., XI, 76. Era il *Comes rei privatae* che dava in affitto i beni del demanio, c. 6, Cod. Just., XI, 70, *de locatione praediorum*, etc.

[6]) Sui *Greges dominici* e sui *Praepositi gregum et stabulorum*, v. Cod. Theod., X, 6; Cod. Just., XI, 75; *Notitia dignitatum Orien.*, 13; Walter, n. 413.

[7]) La separazione, avvenuta sotto Anastasio, dei fondi patrimoniali o ereditari del principe, ha avuto i suoi precedenti, ma non la creazione dal *Comes sacri patrimonii* (v. Lydus, *de magistrat.*, II, 27; Cassiodor., *Var.*, VI, 9; Cod. Just., 1, 35. A; Walter, n. 413, note 122, 123; Boecking, *Notitia dignitat.*, 1, p. 259; II. p. 375 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 71; Hirschfeld, *Untersuchungen*, 1, p. 18, nota 1.

sere sottoposti ad una direzione speciale, [I, **380**] quella del *Vir illuster Comes sacri patrimoni*. Sotto Giustiniano, fu chiamato questo patrimonio *Divina domus*, sotto un *Curator* o *Comes divinae domus* [1]).

4.° Infine l'*Aerarium privatum* s'arricchì anche di riscossioni straordinarie. A capo di queste, bisogna porre in quel periodo, i beni dei condannati, *bona damnatorum vel proscriptorum*, allorchè sono confiscati in tutto o in parte [2]). Poichè da lungo tempo il fisco li aveva tolti all'*Aerarium*. Settimio Severo aveva dotato d'un amministratore speciale i beni tolti ai suoi avversari sotto il nome di *Procurator rerum privatarum* [3]).

Veniva distinto, a seguito della rivolta del conte Gildone in Africa, e della confisca dei suoi beni immensi, un *patrimonium Gildoniacum* avente alla sua testa un conte speciale [4]). Il tesoro privato racchiudeva ancora i beni vacanti, *bona vacantia*, e i beni caduchi, *bona caduca* [5]). Tutti questi beni, come quelli dei proscritti, erano incorporati, secondo un inventario redatto dall'ufficio del governatore, dall'intendente o *Rationalis rerum privatarum* [6]), con nuovo elenco. Una legge di Theodosio II, resa nel 444 (v. Novella Theodos. XVII, 2, § 4) trasportò tuttavia transitoriamente un terzo dei beni [I, **381**] caduchi al *Sacrum Aerarium*, e un secondo terzo alla cassa del Prefetto del pretorio, *Arca praefecturae*.

---

[1]) Il patrimonio, *Divina domus*, sotto Giustiniano è gerito da un *Comes divinae domus* (Cod. Just., VII, 37, 3 e 38; 3 *Edictum Justinian.*, IV, cap. 2 a 8; Mispoulet, 1, p. 326, 327; Bethmann-Hollweg, III, p. 74, nota 47).

[2]) La confisca profitta in quell'epoca, di regola, alla *Res privata* (v. Cod. Theod., IX, 42, coi *Paratitla di* J. Godefroi, Cod. Just., X, 10-14).

[3]) Il *Procurator rerum privatarum* pei beni dei proscritti, comparve sotto Settimio Severo (v. Spartian., *Septim. Sever.*, 12; Ulpian, fr. 39, § 1, *Dig. de legat.*. 1.°. XXX) e si distingueva già dal *Procurator patrimonii;* Bethmann-Hollveg, III, p. 73; T. Mommsen, *de titulo Caelii Satur. Epistul.*, p. 37.

[4]) La storia della rivolta del Conte Gildone, in Africa, si trova raccontata dagli storici e dai poeti, e constatata nei suoi risultati da numerosi testi (v. Ammian-Marcellin, XXIX, 5: Claudian., *De bello Gildoniaco:* Symmac., *Epistol.*, V, 4; Oros., VII, 17; Tillemont, *Histoire des empereurs*, V, 1407; Gibbon, *Decadenza*, cap. XXIX: v. nel Cod. Theod., 42, la costituzione 16, resa nel 397 da Arcadio e Honorio, e la c. 19, *de bonis proscript.* nel 405; cf. Boecking, *Ueber Notitia dignit.*, Bonn 1834, in 8.°, p. 120, e *Notitia dignit.*, 1859, II, p. 380 e s.; Serrigny, n. 635, 636; Bouchard, p. 392; Godefroi, *paratill. ad Cod. Theod.*, IX, 42).

[5]) I beni vacanti e senza padrone, come i beni caduchi, appartenevano alla *Res privata* (v. Cod. Theod., X, 8 a 14 e Godefroi, *Paratitl. ad* 4, 1; *Novella d' Anthemius*, tit. III, *de bon vacant.*; Cod. Just., X, 10 a 14; Cassiodor., *Var.*, VI, 8; Bethmann-Hollweg, n. 134, nota 37; Serrigny, n. 637 a 642; Walter, n. 413; Madvig, II, p. 448; Willems, 5.ª ed., p. 620).

[6]) L'incorporazione dei beni alla *Res privata* supponeva un doppio inventario (v. Cod. Theod., IX, 42, 3, 7, *de bon. pross.;* X, 8, 2, 5; Symmac., *Epistol.*, X, 62; Walter, n. 413, note 126, 127; Boecking, II, p. 1158; Rudorff, I, 69; II, 375; Serrigny, n. 642; Bouchard, p. 396, 452; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 62.

L' arbitrio del principe, che disponeva ugualmente dei diversi tesori, ne modificava spesso la composizione, a libito delle convenienze amministrative o temporanee. Onde due leggi, cioè una novella di Valentiniano, resa nel 445 [1]), e una novella di Majoriano resa nel 458 [2]) attribuivano, in senso inverso, alla *Res privata* un diritto sul prodotto dei *Portoria* e dell' imposta diretta. Per cui già si vede nella *Notitia dignitatum* in Oriente (Cap. 13, § 2) *uno scrinium canonum Rei privatae*; e Cassiodoro [3]) menziona dei *Canonicarii* diretti da lui.

Sia quel che si voglia, le regole della legge *Julia* e *Papia Poppaea* sui beni caduchi furono abolite da Giustiniano [4]). I prodotti della *Res privata* erano impiegati in liberalità, *Largitiones o Remunerationes* [5]), ma spesso anche in servizi pubblici [6]).

Indipendentemente dalle risorse in danaro o in natura attribuite alle tre casse che abbiamo già esaminate successivamente, i servizi pubblici erano riforniti mediante alcune prestazioni o lavori personali, [I, **382**] di cui noi abbiamo citati alcuni in occasione dei prodotti dovuti, sia all' *Area praefecturae*, sia alle manifatture dell' *Aerarium sacrum*, sia ai trasporti della *Res privata* [7]), sia alle forniture dell' *Annona civica*.

Si è parlato degli oneri militari imposti ad alcune classi della popolazione dal punto di vista del reclutamento, *Praebitio tironum* o *equorum*, dell' *Oblatio equorum*, dell' alloggio, *Metatum*. Menzioniamo anche il servizio personale imposto ai figli dei veterani [8]) e dei soldati dei confini mili-

[1]) V. Novella XVIII di Valentiniano, III, § 2 a 3; Bethmann-Hollweg, III, p. 74.

[2]) La Novella di Majorian. (VII, § 16) resa nel 458, è notevole in quanto istituisce, a profitto dei *Comites*, un supplemento all' imposta fondiaria.

[3]) Dei *Canonicarii*, diretti dal *Comes rei privatae*, sono menzionati da Cassiodoro. *Var.*, VI, 8.

[4]) Si sa che Giustiniano abolì i *Caduca* (v. Cod. Just., VI, 51, *de caducis tollendis;* Demangeat. *Cours élémentaires de droit romain*, 3.ª ed., I, p. 791; Walter, n. 687; Ortolan, *Hist. de la legisl. rom.*, 11.ª ed., I, n. 479 a 487).

[5]) I prodotti della *Res privata* sembravano destinati a delle liberalità, *Largitiones*, o a delle ricompense, *Remunerationes* (v. Novella di Martian., III, 2; Novella di Majorian, VII, 16; Boecking, II, p. 330); ma non v' era là per nulla una regola assoluta.

[6]) Spesso l' imperatore effettuava delle girate, adibendo ai servizî pubblici, le risorse dell' *Aerarium sacrum* o dell' *Aerarium privatum* (v. c. 36, 6, Cod. Theod., XI, 1, *de annon.*; Cod. Theod., XI. 20, 6, *de coll. donat.*; Bethmann-Hollweg, III, p. 74; Bouchard, p. 508).

[7]) I trasporti della *Res privata* s' effettuavano dai membri della corporazione chiamata *Bastaga privata* sotto i *Praepositi Bastagae rei privatae* (v. *Notitia dignit. Orient*, XIII; *Occid.*, XI).

[8]) Il servizio militare era imposto ai figli di veterani (v. Cod. Theod., VII, 1, 5, 8, *de re mil.*; VII, 22, 1, 2, 4, 6, *de fil. milit.*: Kuhn, I, p. 148, 149; Willems, 5.ª ed., p. 642, 643).

tari. *Burgarii* o *Limitanei*, *Riparienses*, *Ripenses* [1]), e ai borghesi ed anche ai *Corporati* di Roma per la difesa delle mura e delle porte della capitale [2]).

Noi abbiamo trattato, in occasione delle contribuzioni dirette, degli oneri del patrimonio, *Munera patrimoniorum* [3]), salvo della *Protostasia*, della *Decaprotia* e dei *Sacerdotia*, sui quali ritorneremo a proposito della riscossione dell'imposta [4]). Ma v'erano del pari degli oneri civili, *Munera civilia personalia* o *corporalia* [5]).

Onde dapprima tali erano le funzioni imposte ai *Curiales*, sia per l'interesse municipale, sia pei servizi pubblici che venivan messe sempre più a loro carico, nell'interesse dello Stato, [I, **383**] ma gratuitamente. Infatti, è uno dei caratteri principali ed essenziali del Basso Impero, che era stato poco segnalato prima di questi ultimi tempi, l'aver trasformati i decurioni o consiglieri municipali, non solo in magistrati locali, in luogo degli antichi magistrati municipali, ma ancora in *funzionarii pubblici* o di *Stato*, specialmente pel reclutamento, pei lavori pubblici, pel *Cursus publicus*, pei ricupero dell'imposta diretta, di cui eran resi responsabili solidamente [6]). I decurioni non potevano sottrarsi a questi carichi che ot-

---

[1]) Sui soldati dei confini militari (*Limitanei*, v. Cod. Theod., VII, 14 e 15; Novella Theod., 31; Cod. Just., I, 27. 2, § 8; XI, 59, 2 e 3; Procop., *Hist. arcana*, 24; Godefroi, *ad* Cod. Theod., VII, 14, 1; Boecking, *Notit.*, 1, 290; Walter, n. 416; Serrigny, n. 451; Kuhn, 1, 138, 140; Mispoulet, II, p. 367; Otto Karlowa, 1, 2, § 108, p. 927 e s).

[2]) Sulla difesa delle muraglie, v. Novella Valent., III, tit. V, § 2 e 3, *de panta p.*, ed. Haenel.

[3]) Sui *Munera patrimonii*, v. Cod. Just., X, 41 e 62; Kuhn, I, p. 60-68; Willems, 5.ª ed., p. 643; sui diversi significati della parola *Munera*, Kuhn, I, p. 71 e s.; Otto Karlowa, I, 2, § 105, p. 898 e s.

[4]) I membri della Curia, in questa qualità, sono sempre più carichi di missioni (*Cura*) che ne fanno dei magistrati temporanei in luogo di magistrati permanenti, *Duoviri*, ecc., dell'era precedente (v. Kuhn, I, p. 241 a 245; Walter, n. 396, 398; Serrigny, n. 268, 269; Bouchard, p. 490; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 105, p. 898 e s.; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 266 e s.

[5]) Il Basso Impero, imponendo sempre più servizi personali ai *Curiales*, nell'interesse dello Stato, li trasformò in funzionari il cui lavoro era gratuito e obbligatorio (v. Kuhn, I, p. 40 a 60 e sopratutto p. 242 e s.; Walter, n, 396, nota 23, 398; Willams, 5.ª ed., p. 600 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 121, p. 21 e § 129, p. 32; Hegel, *Stadtverfassung*, p. 64, 79 e s.; Serrigny, n. 268 e s.; Mispoulet, II, p. 11. 8 e s.; Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, n. 1, Serrigny, n. 272; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 105, p. 898 e s.; Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 580 e s.).

[6]) La responsabilità solidale dell'imposta diretta è uno dei carichi più pesanti dei *Curiales* (v. *Digesto*, L. 4, 18. § 26. *de muner. et honor.*; Cod. Theod., XII, 1, 8, 14, 24, 31, 54, 173, *de decur.*; Godefroi, *Paratitl.*, *ad* Cod. Theod., XII, 1, p. 355; Walter, n. 396, 407, note 37, 38 a 40; Bouchard, p. 337 e s.; Accarias, *Précis*, I, n. 117; Demangeat, *Cours élémentaires de droit romain*, 3.ª ed., 1, p. 279; Serrigny, n. 242, 252; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, p. 900; Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 281; A. de Broglie, II, p. 247 e s., 250 e s.).

tenendo il favore d'una immunità, accordata dall'Imperatore, sia a cagione del numero dei loro figli, *numero liberorum*, sia a cagione della loro indigenza, *paupertate* [1]).

Infine vi erano degli oneri consistenti in servizi personali e penosi che venivano chiamati *Munera sordida*, carichi sordidi per via della loro natura [2]), e da cui venivano esentate le persone che avevano creduto che fosse contro la loro dignità sottomettervisi. Erano *immunes* [3]), i *Clarissimi* cioè i membri dell'ordine senatorio, gli *Honorati* [4]), gli *Officiales* anche, impiegati degli uffici dopo un certo numero d'anni di servizio [5]), sopratutto gli impiegati del palazzo [I, **384**], *Palatini* [6]) e, per alcuni fra loro, anche durante le loro funzioni [7]); le chiese e i membri del clero [8]), i professori e i medici [9]), in genere gli artigiani, *Artifices* [10]), dei mestieri liberi e più elevati di quelli affidati ai *Corporati*, come gli architetti, pittori, scultori, orefici, fonditori, vetrai, stovigliai e altri simili, e infine i veterani, *Veterani* [11]).

---

1) Sull'esenzione dagli oneri della Curia, v. Cod. Theod., XII, 17, 1, *de his qui numero lib.*; Cod. Just., X, 51; Willems, 5.ª ed., p. 643, Serrigny, n. I, 242, 243. Theodosio, con una costituzione resa nel 439 (Novella Theod., XVI, 4, Cod. Just., X, 55, 1), esclude gli avvocati dalla maggior parte di questi carichi.

2) Sui *Munera* sordida, v. Cod. Theod., XI, 16; Bouchard, p. 338 e s.; Serrigny, n. 500, 907 a 922.

3) Vedi sulle immunità dai *Munera sordida*, Novella di Theod. (21, § 3) che nel 441, le abolisce, Serrigny, n. 208, 500, 908.

4) Quando agli *Honorati*, consulta Cod. Theod., XI, 16, 15 e 18; Novella Theod., VII, § 4; 22, § 3; Novella Justin., 70; Cod. Just., XII, 1, 4; Valentin., tit. XI, *de honoratis*; Willems, 5.ª ed., p. 563, 591, n. 8, 634; Kuhn, I, p. 299, 225, 226; Bethmann-Hollweg, III, p. 22, 38, 190; Bouchard, p. 201; Serrigny, n. 280, 281, 1069; Godefroi, sul Cod. Theod., I, 8, (XX), 1, *de offic. judic. civil.*; Karlowa, I, 2, § 105, p. 902.

5) Gli *Officiales* aventi un certo tempo di servizio sono esenti (Cod. Theod., VIII, 4, 1, 8, § 1 e 12, *de cohortalib.*).

6) Sull'esenzione dei *Palatini*, v. Cod. Theod., VI, 35, 1, 3, *de privil. eor.*; Cod. Just., XII, 5, 2.

7) Vedi Cod. Theod., VI, 23, 4, *de decur et sil.*, 26, 14; XI, 16, 15.

8) Si consultino sulle immunità delle chiese e del clero, Cod. Theod., XI, 16, 15, 18, *de extr.*; Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Theod., XVI, 2, p. 20 e 21; Serrigny, n. 500.

9) Sulle immunità dei professori e dei medici, v. Digesto, L. 12, *de jure immunit.* Cod. Theod., XI, 16, 15, 18; XIII, 3, *de medicis*; Cod. Just., X, 52, *de professor.* Kuhn, I, p. 84, 250, nota 1914; Serrigny, n. 1015 a 1024; Walter, n. 384, note 91, 92, 97, 98; n. 385, note 103, 104, n. 399, 81-83.

10) Gli *Artifices* godevano diverse immunità (v. Dig., L. 12, 5, § *de jure immun.*; Cod. Theod., XIII, 4, 1, 2, *de excus. artific.*; Cod. Just., X, 64; Willems, 5.ª ed., p. 635, 644; Walter, n. 400, nota 91; Kuhn, I, p. 82; Houdoy, *droit municip.*, I, 508; Godefroi, *ad* Cod. Theod., XIII, 4; Serrigny, n. 1124).

11) Vedi sui privilegi dei veterani, Cod. Theod., VII, 20, 6, *de veteran.*: Cod. Just., VII, 64, 9; X, 54, 2, 3; XII, 47, 1; Serrigny, n. 432, 707, 722; Kuhn, I, p. 148, 149; Madvig, II, p. 446; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 81, p. 626 e s., II, p. 146; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 81, p. 626 e s.

Quanto agli operai volgari, erano stati classificati in corporazioni in genere ereditarie e chiuse, *Corporati* [1]). Essi erano gravati di oneri speciali, ma esenti dagli altri carichi sordidi estranei alla loro professione [2]). Essi dovevano sia allo Stato, sia al comune lavori attinenti al loro mestiere [3]), e non potevano sottrarvisi uscendo dal loro collegio o corporazione, alla quale restavano legati essi e la loro posterità, *Collegiati* [4]). Così erano organizzati, dal punto di vista dell'interesse dello Stato, i nocchieri, *Navicularii* [5]), i cui immobili si trovavano adibiti a garenzia dei loro servizi [6]). In cambio erano stati investiti di alcuni privilegi o della dignità equestre *Equestris dignitas* [7]). Citiamo ancora gli operai delle fabbriche imperiali, *Fabricenses*, quelli dei ginecei della corte. [**385**] *Ginaeciarii*, i pescatori di conchiglie da porpora o *Murileguli* [8]), gli impiegati delle

---

[1]) I *Corporati* o *Collegiati* dovevano allo Stato certi servizî speciali (Cod. Theod., *de priv. corp.*, XIV, tit. 2 a 25; XIV, 12, 2; Cod. Just., XI, 14, 1; Symmac., *Epistol.*, X, 34; Serrigny, n, 1065, 1074 e s.; 1112 a 1124; Walter, n. 380, 400, note 92 a 94; Kuhn, 1, 75 a 83, 248 e s.; Bouchard, p. 365, 505 a 507; Willems, 5.ª ed., p. 635, 636; Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 21; Madvig, II, p. 94, 139; Huschke, *Die Multa*, p. 301; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 107, p. 9, 16 e s.

[2]) In compenso dei loro servizî forzati, i *Corporati* non erano tenuti agli altri aggravi, specialmente ai *Munera sordida* (v. Symmac., *Epistol.*, X, 34; Cod. Just., XI, 14, 1; Willems, 5.ª ed., p. 635, 644, 645; Serrigny, n. 1124; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 105, p. 901 e s.).

[3]) Vedi Symmac., *Epistol.*, X, 34; Cod. Theod., XIV, 7, 1; Novella di Majorian., tit. I, § 3; Novella di Severo, tit. II, Walter, n. 378, nota 13; Serrigny, n. 1075 e s.; sopratutto Bethmann-Hollweg, III, § 127, p. 21 e s.

[4]) I *Corporati* sono legati alla loro corporazione, la cui carica è inoltre ereditaria (v. Cod. Theod., XIV, 7, 1, 2, *de collegiatis;* cf. VII, 21, 3; XII, 19, 1, 2, *de his qui condit.* Novella di Valent., III, tit. 34, § 3, *de episcop. judic.*, ed. Haenel; Novella di Majorian, tit. VII, *de curialibus*, § 3, 5, 7; Novella di Severo, tit. II, *de corporatis;* Cod. Just., XI, 17, 1, *de collegiat.*; Walter, n. 378, nota 13, n. 400, nota 94; Serrigny, n. 1064, 1065, 1075 e s., 1122; Bethmann-Hollweg, II, p. 22; Kuhn, I, p. 79, 80, 248 e s.: Karlowa, I, 2, § 107, p. 913 e s,).

[5]) I *Navicularii* rappresentavano una parte molto importante pel trasporto dell'Annona (v. Cod. Theod., XIII, 5, *de navicul.;* Kuhn, 1, 3, p. 78 a 80 e 280; Serrigny, n. 1078; Bouchard, p, 128 e s.; Willems, 5.ª ed,; p. 635, nota 9; Boecking, I, p. 445; Bethmann-Hollweg, III, p. 21, 65; Walter, n. 381, nota 53; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 107, p. 915 e s.).

[6]) Il regime dei *Praedia naviculariorum* era speciale (v. Cod. Theod., XIII, 5, 2, 3, 19, 20; XIII, 6, e 14, 3, c. 2, 3, 13, 14, 21; 4, 1, 5, 7; Bouchard, p. 314; Karlowa, *op. cit.*, I, 2. p. 915, 916).

[7]) I *Navicularii* erano esenti dai *Munera* (v. Kuhn, I, p. 280) a differenza dai *Mercatores* (Cod. Theod., XIII, 5, 16, § 2, 23, 24; Cod. Just., IV, 61, 6, *de vectigalibus*), e s' accordava loro la dignità equestre (Cod. Theod., XIII, 5, 16).

[8]) I *Fabricenses*, operai delle fabbriche imperiali formavano anche delle corporazioni chiuse e ereditarie (v. Cod. Theod., X, 22, *de fabricens.*, e J, Godefroi su questo titolo. Cod. Just., XI, 9. Novella Theod., VI, *de bonis fabricensium ;* Walter.

zecche, *Monetarii* [1]), gli operai dei trasporti, *Bastagarii* [2]). Dal punto di vista dell'interesse del Comune [3]), o della capitale [4]) erano costituiti in corporazione i fornai, *Pistores* [5]), i macellai e salumieri, *Pecuarii et Suarii* [6]), gli operai in metalli, *Fabri* [7]), i facchini, *Saccarii* [8]), e i *Centonarii* [9]).

Si cita come esempio di oneri sordidi l'obbligo di macinare il grano, di cuocere il pane, di cuocere la calce, di fare delle fatiche o lavori diversi, di formare o di condurre cavalli da corsa, *veredi* pel *Cursus publicus*, di fare dei carriaggi straordinari sulle vie laterali, *parangariae*, di

n. 411, 419, nota 10; Willems, 5.ª ed., p. 574, 636; Godefroi, sul Cod. Theod., X, 20; Serrigny, n. 95, 423, 1100 a 1103; Boecking. II, p. 309 e s.; Bouchard, p. 292, 365; Karlowa, I, 2, § 107, p. 916. Sui *Gynaeciarii* e i *Murileguli*, v. Cod. Theod., X, 20; Willems, 5.ª ed., p. 611, 636; Walter, n. 411; Serrigny, n. 1108; Karlowa, I. 2, p. 916).

1) Consulta pei *Monetarii* (Cod. Theod., X, 20, 1, 10, *de muril.;* Walter, n. 412; Willem, 5.ª ed., p. 611, 636; Bouchard, p. 208 e s.; Mommsen, *Münzwesen*, III, 151; Boecking II, p. 46, 351, 482.

2) Il Codice Theodosiano s'occupa dei *Bastagarii*, X, 20, 11; v. Godefroi su questo titolo; Walter, n. 411, nota 102; Willems, 5.ª ed., p. 611, 615, 636; Bouchard, p. 296 e s.; Boecking, *Notitia*, I, p. 42, 44, 254; II, 50, 51, 365, 391; Otto Karlowa, I, 2, p. 841.

3) Vedi Dig. III, 4, 1; Willems, p. 636, 5.ª ed.; Walter, n. 400.

4) Sulle corporazioni incaricate del servizio dell'Annona a Roma, v. Walter, n. 380 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 107, p. 917 e s.

5) La corporazione dei mugnai-panattieri (*Pistores*), rappresentava una gran parte per l'alimentazione di Roma e di Costantinopoli (v. Digesto, III, 4, 1; Cod. Theod., XIV, 3, *de pistoribus et catabolensibus: de praediis pistoriis et Afris deputandis*, Novella Valent., tit. XXXIII; Cod. Just., XI, 15; Walter, n. 380, note 41, 42; Serrigny, n. 1084-1087; Karlowa, I, 2, p. 917 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 581, 635; Bouchard, p. 143, 365; Krakauer, p. 17 a 27, 40 a 51; pel *Panis gradilis*, Walter, n. 382 note 68, 69; Socrates, V, 18; Lydus, *de magistr.*, III, 7; c, 2, Cod. Theod., *de frumento urbis Constantinop.*, XIV, 16; c. 18, Cod. Theod., 3. *de pistoribus*; Novella LXXX, cap. 5; Karlowa, I, 2, § 107, p. 917.

6) La corporazione dei macellai e salumieri, *Suarii et Pecuarii* era molto importante nelle capitali (v. Cod. Theod., XIV, 4, *de suariis;* Kuhn, I, p. 80; Serrigny, n. 1089), per mettere a profitto le forniture di porco dovute da certe provincie (v. Symmac., *Epist.*, X, 34; c. 2, 3, 6, Cod. Theod,, XIV, 4, e Walter, n. 382). Essa riceveva una sovvenzione in vino dall'*Arca vinaria* (c. 4, Cod. Theod., XIV, 4); a ciò si riporta l'editto del prefetto Apronius, *apud* Haubold, *Monum.*, 292; Karlowa, I, 2, p. 917 e s.

7) Gli operai in metalli, *Fabri*, formavano anche una corporazione importante (v. Cod. Theod., XIV, 8, *de centonariis*; Cod. Theod., XII, 1, 61, *de decurion.;* Serrigny, n. 1098; Boecking, II, 190, sui *Fabri Ostienses*; Karlowa, I, 2, § 107, p. 916 e s.

8) Quanto ai *Saccarii*, v. Cod. Theod., XIV, 22, 1, *de saccariis portus Romae;* Serrigny, n. 1099.

9) Vedi sui *Centonarii* Cod. Theod., XIV, 8; Serrigny, n. 1035; Walter, n. 400, nota 93.

consegnare materiali come legname da travature, assi, carbone, e di lavorare alla costruzione o riparazione degli edifizi o strade pubbliche [1]) *viarum munitiones*. Questi differenti oneri accrescevano singolarmente il peso delle imposte ordinarie, tanto più in quanto esisteva un gran numero d'esenzioni totali o parziali, *immunitas* [2]), donde risultava una deplorevole inuguaglianza. Il sistema d'imposte in natura o in servizi si prestava d'altra parte | I, **386** | ad una folla di frodi o di concussioni da parte degli agenti fiscali [3]).

Questo modo di provvedere ai servizi pubblici [4]), aggiunto all'esistenza di tre casse dello Stato, non permetteva molto, si è già notato, d'apprezzare il complesso delle risorse del tesoro pubblico [5]). Tutto quello che si può dire, è che esso doveva essere molto considerevole [6]) per bastare alle spese dell'esercito, dei fuzionari e della corte. L'imbarazzo del tesoro in presenza d'un difetto di controllo efficace [7]) sia per prevenire e reprimere le concussioni ed il peculato dei funzionari pubblici, sia le frodi dei contribuenti andava crescendo [8]). La rovina risultava pei contribuenti tanto

---

[1]) Gli oneri sordidi, *Munera sordida*, posavano sulla massa della popolazione (v. Cod. Theod., XI, 16, 15, *de extraordin. sive sordid.*, *muneribus*, e J. Godefroi, *Paratitl. ad* 4, 1; Serrigny, n. 907; Bouchard, p. 307-309, 316-319; Walter, n. 398, note 75, 76; Willems, 5.ª ed., p. 644; Kuhn, I, p. 67 e s.; Baudi de Vesme, cap. III, § 34; Karlowa, I, 2, § 78, p. 605 e s.).

[2]) Sull'immunità degli oneri sordidi, consulta Digesto, L. 5; Cod. Just., X, 44, a 60, 67; Cod. Theod., XI, 16 e XII, 17; XIII, 3 e 4; Serrigny, n. 500, 508; Bouchard, p. 319; Walter, n. 398, nota 75; Kuhn, I, p. 67.

[3]) L'imposta in natura sui servizî presenta degli inconvenienti segnalati da Bouchard, p. 450, 463, 465, 468, 474, 504 e s.; Serrigny, n. 226; Bethmann-Hollweg, III, p. 24; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 241 e s.

[4]) Questo sistema d'imposte è stato molto bene apprezzato da Bouchard, p. 507.

[5]) Questo regime rendeva difficile la formazione di un bilancio delle riscossioni v. Bethmann-Hollweg, III, p. 70; Madvig, II, p. 444-450; Bouchard, p. 403, 415, 419.

[6]) Le riscossioni in danaro o in natura dovevano essere molto considerevoli e l'imposta in fondo molto pesante (v. Lactant., *de morte persecutor*, 7; Bethmann-Hollweg, III, § 134, 68; Marquardt, *r. Staatsverwal.*, II, 2.ª ed., 1884, p, 208, 217, 218).

[7]) Il difetto di controllo accresceva gli aggravî e le spese diminuendo le entrate (v. Bouchard, p. 509).

[8]) La corruzione regnava presso i funzionarî nel Basso Impero (v. Cod. Theod., I, 16, 1 e 6, *de offic. rect. provinc.*, e I, 7, 1; Cod. Just., I, 40, 3, *eodem titulo*; Cod. Theod., *de numerariis*, VIII, 1, 14, e 11; v. Bethmann-Hollweg, III, p. 24; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 282 e s.; Bouchard, p. 463, 464, 468, 474; Serrigny, n. 221). Dal canto loro, i contribuenti tentavano tutte le frodi per sottrarsi alle imposte (v. Bouchard, p. 475, 498). La stessa giustizia era venale (v. Bethmann-Holweg, III, p. 33; Cod. Theod., IX, 1, 4, *de accusat.*; IX, 27, 6, *ad leg. Jul. repet.*) e la corte imperiale dava l'esempio della corruzione (Montesquieu, *Grandeur et décadence*, cap. XVII, tomo II, p. 315, in 8.°, ediz. Lefèvre).

dal sistema dispotico del governo in materia agricola e industriale [1]), che dalla poca sicurezza dovuta alle invasioni dei barbari ed alle rivolte interne. Tutto ciò dovette contribuire, cogli avvenimenti esterni, alla caduta dell' impero d' Occidente e all'indebolimento dell' impero d' Oriente, meglio collocato in ogni modo dal punto di vista della produzione e della sicurezza.

Il complesso e i particolari delle diverse risorse erano determinati in precedenza, [I, **387**], come s' è detto, parlando del poter legislativo, dall' imperatore. Così era egli che era tenuto a stabilire il *quantum* dell' imposta diretta fondiaria e dell' imposta in natura secondo le basi fornite dal censimento [2]).

Ma, poichè le cifre erano tradizionali e non variavano molto se non nelle epoche di perequazione generale o di nuovo censimento al tempo dell' *Indictio*, il Prefetto del pretorio [3]), per la sua prefettura [4]), emetteva l' editto di *delegatio* o *Indictio*, e operava la ripartizione dell' imposta con l' assentimento tacito del principe [5]), ogni anno e al tasso ordinario del tanto per mille *solidi* [6]). Un editto speciale, firmato di mano dell' imperatore, non era necessario che nel caso d' imposta straordinaria, *Super-*

---

[1]) L' antichità conosceva poco i principî della scienza economica, e il Basso Impero restringeva, generalmente, sempre più la libertà del lavoro e dell' industria, per esempio creando dogane interne, monopolî, zone franche, corporazioni chiuse etc. (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 23, 69; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 230 e s.; Cod. Theod., *de annon.*, XI, 1, 1; XI, 16, 1, 2, 8, 9, 13, 17, *de extraord. sive sordid. muner.*, e XI, 19, 20; Cod. Theod., X, 8, 11; Cod. Just., X, 10, 13, vedi sull' editto di Diocleziano, *de pretiis*, Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 583 e s.).

[2]) Vedi Cod. Theod., *de annon. et tribut.*, XI, 1, c. 8; Cod. Theod., *de extraord. sive sordid.*, XI, 16; Godefroi, *ad* Cod. Theod., X, 1, 14; Baudi de Vesme, § 9; Bouchard, p. 419; Matthiass, *Die Grundsteuer und das Vectigalrecht*, p. 23 e s., Erlangen, 1882; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 224 e s.; Rodbertus, *in Zeitschr. f. National Oekonomie*, II, p. 440; Walter, n. 407; Karlowa, I, 2, § 106, p. 903 e s.

[3]) Il Prefetto del pretorio, specie di un ministro dell' interno, emetteva la *Delegatio* (v. *Eumene, Gratiarum actio Constantin.*, c. 3).

[4]) Era naturale che ogni Prefetto del pretorio non emetteva la sua ordinanza di delegazione che per la sua prefettura; d' altronde l' imposta diretta poteva variare con le diverse grandi divisioni dell' impero (v. c. 4, Cod. Theod., *de indict.*, XI, 5; c. 2, Cod. Just., X. 17, *eod. tit.*; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 75; Walter, n. 407; Savigny, *vermischte Schriften*, II, p. 128; Otto Karlowa, *op. cit.*, § 106, p. 906 e s.).

[5]) Allorchè niente era mutato nel tasso ordinario dell' imposta, il Prefetto agiva col tacito consenso dell' imperatore (v. c. 8, Cod. Theod., *de extraord. sive sordidis muneribus*, XI, 16; c. 3, Cod. Theod., XI, 5, *de indiction.*; c. 18; Cod. Theod., XI, 1; c. 4, Cod. Just., X. 23, *de canon. largit.*).

[6]) Si fissavano tanti *Aurei* per 1000 *solidi* o *Aurei*, secondo la *Jugatio*, la quota dell' imposta diretta, *Canon* (v. Matthiass, *op. cit.*, p. 75; Serrigny, n. 725, 726; Walter, n. 407; Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 579 e s.).

indictio [1]). Se l' editto d' indizione era stato reso in maniera indeterminata quanto al suo tasso, ogni governatore doveva completarlo secondo il costume, con l' aiuto delle cifre ordinariamente applicate [2]). Si seguiva lo stesso principio per la ripartizione che s' effettuava tra le provincie, e, per ciascuna, nei suoi diversi distretti [3]). Il contingente relativo a ciascuno di questi, diviso pel numero delle unità finanziarie, *Caput o Jugum*, iscritte da lui sul registro del censo, dava la quota imputabile ad ogni *Jugum* inscritto sul registro (*Adscriptio, Descriptio, Partitio*). Queste parole s'applicavano del pari all' imposta [I, **388**] in natura, *Annona* [4]).

Quanto alle entrate indirette, un certo numero, come i *Portoria*, si trovava affittato. Ma la tariffa da percepire dal fittuario era stabilita dal principe o dal *Comes sacrarum largitionum*, e iscritto nel quaderno dei carichi dell' aggiudicazione che determinava il prezzo di locazione da versare al tesoro. Nessun altro tranne il principe poteva stabilire una nuova tassa e in seguito accrescere quelle che esistevano [5]).

La più parte delle altre entrate indirette, *Vectigalia*, si usufruivano in regìa; l' *Aerarium sacrum* ne introitava il prodotto che variava e non poteva da allora esser valutato approssimativamente in anticipazione. Era la medesima cosa per le rendite del demanio o dei beni vacanti percepite agli ordini del *Comes rei privatae*.

La diminuzione o sgravio d' imposta per certe provincie, *relevationes*, non poteva ugualmente emanare che dall' imperatore [6]). Il più spesso non s' accordavano che delle *remissioni* dei termini scaduti o arretrati, *indulgentia debitorum* o *reliquorum* [7]), allorchè il recupero era impossibile o

---

[1]) La *Superindictio* esigeva un' autorizzazione speciale e diretta di mano dell' Imperatore (c. *un.*, Cod. Theod., *de superindict.*, XI, 6; c. 2, Cod. Just., *eod. tit.*, X, 17; c. 1 e 36, Cod. Theod., 9, 1; c. 1, Cod. Theod,, I, 23, *de defens. senat.*; c. 7, 8, 10, 11. Cod. Theod., *de extraord. sive sordid. muner.*, XI, 16).

[2]) Il rettore poteva colmare la lacuna dell' editto d' indizione sul tasso del tributo ordinario (v. c, 4, Cod. Just., *de canon largit.*, X, 23).

[3]) Sulla ripartizione tra le provincie e distretti, v. Matthiass, *op. cit.*, p. 23 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 106, p. 906 e s.

[4]) Sia che l' imposta fosse percepita in natura o in danaro, le stesse regole s' applicavano alla imposizione o al tasso (v. c. 3 e 15, Cod. Theod., XI, 1, *de ann. et tribut.*; Walter, n. 408, nota 52; Matthiass, *op. cit.*, p. 24 e 25; Karlowa, I, 2, p. 906.

[5]) Fu interdetto ad ognuno di creare una nuova tassa non autorizzata dal principe (v. c. 3 e 4, Cod. Just., *vectigalia nova institui non posse*, IV, 62; Serrigny, n. 833.

[6]) L' Imperatore soltanto accordava delle *Relevationes* per l' avvenire (v. c. *unic.*, Cod. Theod., *de superindictio*, XI, 6; c. 2, Cod. Just., X, 17; c. 2, 12, 13, Cod. Theod,, XI, 28, *de ind. deb.*; Bethmann - Hollweg, III, p. 75; Serrigny, n. 834 - 838; Willems, p. 610, nota 5).

[7]) A cagione delle circostanze, il principe concedeva, a volte, delle remissioni di termini arretrati dell' imposta, *indulgentia debitorum vel reliquorum* (v. Cod. Theod., XI, 28, *de ind. deb.*, e Godefroi, su questo titolo; Novella CLXIII di Giustiniano: Procop, *Hist. arcan.*, 23; Walter, n. 407, n. 51; Cuq, *Monuments epigraphiq.*, p. 57, Parigi, 1882; Duruy, *op. cit.*, 1, VI, p. 281).

soltanto molto difficile. Questa remissione aveva luogo, sia a profitto di tutti i contribuenti [I, **389**] d'una diocesi, sia d'una provincia, d'una città o anche di certe corporazioni [1]).

Insomma non esisteva più una specie di bilancio quinquennale delle riscossioni, *vectigalia*, da che i censori erano scomparsi e il noleggio delle imposte indirette era divenuto un' eccezione [2]). D' altra parte l'imposta diretta forniva l'elemento principale di due almeno dei tre tesori del Basso Impero [3]). Ma il prodotto ordinario era in genere conosciuto anticipatamente secondo i documenti che servivano di base all'*indictio*, e secondo il prodotto degli anni precedenti, comunicato al Prefetto del pretorio di ogni prefettura e al *Magister officiorum* pel gabinetto dell'imperatore.

CAPITOLO III.

Delle spese pubbliche.

§ 1. — Fissazione delle spese.

Il complesso delle spese che traevano seco i pubblici servizi e le spese della corte imperiale non era punto prescritto [I, **390**], allora, anticipatamente da un atto formale, costituente una specie di bilancio regolare ed uniforme [4]). Senza dubbio, il solo imperatore, in genere, poteva stabilire il preventivo delle spese, poichè niuna operazione che impegnasse il tesoro poteva aver luogo senza la sua previa autorizzazione [5]). Egli sapeva, per via dei documenti forniti al *Magister Officiorum*, le spese dell'esercizio anteriore e i bisogni probabili dell'esercizio futuro.

---

[1]) La remissione dei *Reliqua* poteva essere generale per una provincia o individuale (v. c. 1, 3, 5, 6, 8, 9, 15, 16, 17, Cod. Theod., XI, 28; Serrigny, n. 534).

[2]) Vedi, in questo senso, Bethmann-Hollweg, III, p. 70.

[3]) Confronta pel complesso delle riscossioni dell'impero, Bouchard, p. 40, 502. Costantino non potette rigenerare lo Stato, v. de Broglie, II, p. 260 e s.

[4]) Il difetto d'un bilancio generale dipende sopratutto dall'assenza d'un controllo legislativo, poichè al potere assoluto ripugna non solo il pubblicare ma anche il regolare in anticipazione le sue riscossioni e principalmente le sue spese future (v. Madvig, II, p. 550; Bouchard, p. 419).

[5]) Nessuno poteva impegnare il tesoro in una spesa senza una espressa o tacita autorizzazione dell'imperatore. Questo permesso era evidentemente implicito pei trattamenti ordinarî del personale, secondo il quadro e il tasso abituale dei salarî degli agenti dei diversi servizî e dei soldati. Il numero solo di questi *milites* di diverso genere variava d'anno in anno secondo le circostanze (v. Cod. Theod., X, 1, 14; XI, 1, 1, *de annon. et tribut.*; c. 8, *de extraord. sive sordid. muneribus*, XI, 16, e Godefroi, *ad* 4, 1; Baudi de Vesme, § 9; Bouchard, p. 419). Tutti i funzionarî civili erano nominati per un anno.

Questo periodo al quale si riattaccavano gli atti finanziarii cominciava, per l'imposta diretta, il mese di settembre. Da allora era naturale che il Prefetto del pretorio, per ogni prefettura, stabilisse, a norma della cifra anteriore delle riscossioni e dei bisogni, l'ammontare probabile dei bisogni pel periodo corrispondente, salvo a domandar poi, al principe, dei crediti supplementari o straordinari, a cagione dell'insufficienza dei crediti ordinari, o del manifestarsi di nuovi bisogni che si venivano a produrre; e reclamava in conseguenza dei centesimi addizionali all'imposta diretta, *Superindictio*.

Le spese dell'esercito, quelle dei funzionari pubblici e della corte [1]) erano, in genere, sopportate dalla cassa del Prefetto del pretorio, mediante imposte dirette, sopratutto in natura, convertite in danaro, *Adaeratio* [I, **391**], o non. Così l'Imperatore determinava questo genere di spese per mezzo dei prefetti, che organizzavano questo servizio. D'altronde la Cancelleria possedeva lo stato generale del personale e degli emolumenti dei fuzionari che sussisteva in maniera permanente e fissa una volta per tutto, salvo eventuale modificazione. Inoltre, il principe dedicava per giro di partite, secondo le circostanze e le annate, una parte delle risorse dell'*Aerarium sacrum* (in danaro) o delle rendite dell'*Aerarium privatum* ai bisogni dei servizi pubblici, e specialmente dell'esercito in caso di torbidi e d'invasione [2]).

Malgrado l'accrescimento delle spese nel Basso Impero, a cagione dell'accentramento [3]), importa osservare da un lato che una parte di questi servizi erano soddisfatti in natura mediante l'*Annona militaris*, e che, d'altra parte, molti altri erano imposti gratuitamente, sia ai decurioni [4])

[1]) La cassa del Prefetto del pretorio doveva sopportare, in genere, la spesa dei servizi pubblici principali, cioè quella dell'esercito, dei funzionari della capitale e delle provincie, infine della corte imperiale (v. Zosim., II, 33; Cassiodoro, *Var.*, VI, 9; Lydus, *de magistr.*, II, 7, 11; III, 41, 43; Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 24; Bouchard, p. 505; Bethmann-Hollweg, III, p. 70, nota 16, p. 71, nota 20; e § 132, nota 14; c. *unic.* Cod. Just., *de Annonis et capit.*, I. 25, c. 1, Cod. Theod., XI, 28; c. 5, 6, 7, Cod. Theod., I, 5; Serrigny, n. 925). Il *Comes sacrar. largit.* non era dunque il pagatore generale dell'impero come ha creduto di Broglie, *op. cit.*, t. II, p. 204).

[2]) Vedi c. 6, Cod. Theod., XI, 20, *de collat. donat.*; Novella di Majorian., VII, 16; Novella di Valentinian., t. XVIII, § 3; Novella di Theodos., t. XVII, 2, § 4; Bouchard, p. 508; Bethmann-Hollweg, III, p. 71.

[3]) Vedi sull'accrescimento delle spese nel Basso Impero, più oltre, pag. 401, nota 5; e Bouchard, p. 7, 25, 45, 55, 127, 137, 148, 155, 192, 200, 219; Bethmann-Hollweg, III, p. 68; Madvig, II, p. 450; Serrigny, p. 6 e n. 407; de Savigny, *verm. Schriften*, II, p. 138 e s.; Duruy, *op. cit.*, t. VI, p. 588; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 235 e s., 260.

[4]) I *Curiales* o *Decurioni* sopportavano gratuitamente l'onere dei due più importanti servizi pubblici, cioè il reclutamento e il recupero dell'imposta diretta (v. Kuhn, 1, p. 242; Dureau de la Malle, II, p. 405; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 105, p. 898 e s.).

trasformati di fatto in funzionari dello Stato, sia a certe corporazioni, *Corporati* o *collegiati*, come si è detto nel capitolo precedente, a titolo di *Munera civilia* o *extraordinaria* o *sordida* [1]).

§ 2. — **Personale e trattamenti dell'amministrazione centrale e provinciale.**

Tutti gli impiegati della corte [I, **392**] e degli uffici, *palatini vel officiales*, erano iscritti su un registro pubblico, *Laterculum majus vel minus* [2]), con l'indicazione del loro grado e del loro stipendio annuale [3]).

Questo salario era ordinariamente stabilito in natura, *Annona* e *Capitum*, vini e foraggio, salvo ad essere convertito in danaro, *Adaeratio*, il che, dopo un certo periodo di proibizione, divenne anche regola generale [4]). Il principe aveva del pari il quadro di tutti i militari dell'esercito e del loro soldo [5]), con quello delle razioni di grano o di carne di porco di vino o d'olio da distribuire, sia gratuitamente, sia a prezzo ridotto agli abitanti delle capitali sotto la direzione del *Praefectus urbi* [6]). Egli poteva dunque stabilire, mettendolo in rapporto con le forze dei contribuenti risultanti dai dati del registro del censo, l'ammontare della *Delegatio* o

---

[1]) I *Collegiati* e i *Corporati* concorrevano coi loro servizi personali ad una quantità di servizi pubblici o municipali (v. Matthiass, *Die Grundsteuer*, p. 24 e s.; Walter, n. 380; Bouchard, p. 505; Dureau de la Malle, II, p. 405; Otto Karlowa, I, 2, § 107, p. 913 e s.).

[2]) Tutti gl'impiegati erano iscritti nel registro officiale (v. Brisson, v. *Laterculum.*; *Notitia dignitat. Orient.*, 16; *Occident.*, 15; Boecking, I, p. 268; Willems, 5.ª ed., p. 558, 559).

[3]) Un editto di Giustiniano sull'*Officium* del Prefetto del pretorio d'Africa (c. 1, Cod. Just., I, 27) determina la composizione di questo ufficio e la cifra del trattamento degli impiegati (v. Bethmann-Hollweg, III, p. 134, nota 5).

[4]) Il salario in razioni e in foraggio, *Annona* e *Capitum*, fu dapprima, ciò si sa, convertibile in danaro in certi casi, *Adaeratio*, poi generalmente trasformato (v. Cod. Theod., VII, 4, 35; Cod. Theod., I, 27, 1, § 8; XII, 38, 15; Ammian. Marcell., XII, 4, 9; Willems, 5.ª ed., p. 559, 565; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874, e § 102, p. 880).

[5]) È certo che il gabinetto imperiale aveva a sua disposizione lo stato e i quadri dell'esercito (v. Procop., *Hist. arcana*, 24; J. Godefroi, *Paratitl.*, sul Cod. Theod., VII, 1; Dureau de la Malle, I, 14; Bouchard, p. 420; Willems, 5.ª ed., p. 605 a 607; Karlowa, I, 2, § 101, p. 869 e 871).

[6]) L'*Annona civica* delle due capitali era una delle grosse spese dell'impero (v. Cod. Theod., XIV, 17) fornita dal *Canon frumentarius*. Si distribuiva anche del pane alla plebe *Panis gradilis* (v. Walter, n. 381, 382; Madvig, II, p. 426 e s.; Bouchard, p. 56, 132, 136; Serrigny, n. 304 e s.; 313, 314, 344, 357, 936, 1185, 1188; Otto Karlowa, I, 2, § 100, p. 863 e s.). Il che attirava nella capitale una folla d'oziosi, di mendicanti, e scoraggiava l'agricoltura e il commercio delle derrate. (A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 180 e s.; 232 e s.).

Indictio annuale. Le spese del personale e dei salarii gravavano sulla cassa della prefettura del pretorio, *Arca praefecturae* [1]).

Le risorse di questo tesoro erano spesso insufficienti, [I, **393**] malgrado le *superindictiones;* e le sovvenzioni delle altre casse erano necessarie. Il tutto s'operava sotto il controllo dell'imperatore rappresentato dal *Magister officiorum.* Inoltre, l'*Arca praefecturae* concedeva delle indennità ai ricevitori dell'annona sotto il nome di *Epimetron* [2]), o misura in più, il cui tasso varia secondo le epoche, e che formava un supplemento all'imposta [3]).

Chi sopportava le spese di guerra e quelle dei lavori pubblici? Ancora l'*Arca praefecturae* [4]). Essa forniva la paga o i viveri, e le vestimenta; le armi e le macchine provenivano dalle fabbriche imperiali di cui le materie prime erano fornite dai provinciali. Essi dovevano inoltre provvedere all'alloggio in caso di spedizione, *Metatum*, e, quando ve n'era bisogno, alle derrate requisite in caso d'urgenza, *Comparatio publica.*

Le spese della marina [5]) restavano ancora a carico delle provincie o delle fabbriche imperiali dipendenti dall'*Aerarium sacrum.* La posta o *Cursus publicus* era ricaduta in gran parte sulle città, che ne sopportavano le spese e la gestione [6]).

[1]) In genere l'*Arca praefecturae* (v. sopra p. 105, e note 184, 256, 352) pagava il personale dei funzionari e dell'esercito (v. Bouchard, p. 277, 281). Ma il Prefetto era ordinatore dei pagamenti da farsi da questa cassa affidata a tesorieri speciali. Nulla prova che il Prefetto del pretorio abbia avuto egli stesso il maneggio dei denari, *Tractatio,* come l'antico *Praefectus aerarii* (v. Tacito, *Histor.*, IV, 9), nè la percezione nè i versamenti o pagamenti da fare. Egli era solo direttore generale dell'amministrazione di questa cassa, di cui egli aveva la *disposizione* come ministro (v. del resto, Serrigny, n. 814, e Cujacio, *ad l. ultim.*, Cod. Just., *de susceptoribus,* X, 70) e probabilmente la direzione del movimento dei fondi. È a torto che il de Broglie, *op. cit.*, t. II, p. 204 e s., sembra non caricarlo che della percezione dell'imposta.

[2]) Il supplemento all'imposta diretta, *Epimetron,* serviva d'indennità ai *Susceptores* o *Arcarii.* Questo era probabilmente un abuso legalizzato (v. c. 13, 14, 21, Cod. Theod., *de susceptor.*, XII, 6; Walter, n. 408, nota 62; Bouchard, p. 256, 261, 272; Serrigny, n. 820).

[3]) Questo supplemento, una volta stabilito, si trovava implicitamente compreso nella *Delegatio* per gli anni seguenti.

[4]) Sulle spese dell'esercito, v. Bouchard, p. 106 e s.; Serrigny, n. 407.

[5]) L'*Annona* forniva i salarî, i materiali per gli arsenali; per la flotta e le fabbriche imperiali, le armi e gli attrezzi (v. Bouchard, p. 127 e s.). Ve n'era nei porti, nelle caserme, negli arsenali e nei magazzini pieni di materie versate dai provinciali o provenienti dalle fabbriche dirette e mantenute dal *Comes sacrarum largitionum,* la cui cassa, sotto questo rapporto, contribuiva alle spese della marina.

[6]) Il *Cursus publicus,* dapprima mantenuto dalle sole città, poi dal tesoro pubblico, era ricaduto, in Oriente almeno, in gran parte sui comuni e i *Possessores* di provincia, anche dal punto di vista della fornitura dei *Veredi* e delle *Angariae,* o

Le vie e, in genere, i lavori pubblici [I, **394**] non ricevevano più sovvenzioni dallo Stato, e i comuni vi dovevano consacrare il terzo delle loro entrate [1]).

I possessori vicini restavano tutti gravati dal mantenimento delle vie vicinali [2]).

Inoltre, i provinciali, specialmente nella provincia di Bythinia, restavano obbligati a pagare le riparazioni dei ponti e vie pubbliche, come delle *Mansiones* o tappe, e delle stalle destinate ad albergare gli equipaggi impiegati pel *Cursus publicus* [3]).

I lavori pubblici delle capitali, come Roma e Costantinopoli, restavano sottoposti ad un regime particolare. Le spese erano ordinate dal *Praefectus urbi*, che agiva col concorso di curatori speciali, quali il *Curator operum maximorum*, il *Curator operum publicorum*, *Curator statuarum*, *Curator horreorum Galbanorum* e il *Tribunus rerum intentium*, incaricato particolarmente del mantenimento degli oggetti d'arte [4]). I fondi dovevano essere forniti in principio dalla cassa municipale di Roma, chiamata allora *Arca quaestoria* o *Aerarium populi romani* [5]). Aggiungiamo che i lavori relativi alla cura delle fogne e del Tevere o della sua foce esigevano spese considerevoli, dirette, sotto il Prefetto della città, da un conte [6]), [I, **395**] *Comes riparum et alvei Tiberis et Cloacarum*. Le fogne

---

del mantenimento degli alloggi, *Mansiones*, e delle scuderie, *Stabula*, e dello stesso servizio della posta (v. Digesto. L. 4, 1, § 1-18, § 4 e 29; L. 5. 10, § 2; Cod. Just., X, 42; Cod. Theod., VI, 295 e VIII, 5, 16, *ibique*, Godefroi; Baudi de Vesme, § 29; Bouchard, p. 318, Hirschfeld, *Untersuchung.*, I, p. 99, nota 4; Willems, 5.ª ed., p. 621, nota 7; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874.

[1]) Un terzo solo dei *vectigalia* comunali era stato riserbato ai bisogni citati (c. 13, Cod. Just., IV, 61, *de vectigal.*). I lavori pubblici, anche relativi agli edifizi, acquedotti e monumenti comunali, non potevano aver luogo senza l'autorizzazione del governatore. Il potere centrale aveva regolata questa materia (v. Dig. L. 10: Cod. Theod., XV, 1, 2, 4, *de oper. public.*; Novella di Majorian., tit. IV; Cod. Just., I. 24; VIII. 12; XI, 42). Non si poteva adibire a questi lavori più d'un terzo delle rendite dei beni comunali (c. 18, 32, 33, Cod. Theod., *de oper. public.*, XV, 1; c. 3, Cod. Just., *de divers. praediis*, XI, 69; Bouchard, p. 222, Serrigny, n. 916, 917).

[2]) La manutenzione delle vie vicinali ricadeva sui proprietari vicini (v. Siculus Flaccus, p. 146, ed. Lachmann, fr. 3, Dig. XLIII, 7; fr. 2, § 22, Dig. XLIII, 8; Cod. Theod., *de itinere muniendo*, XV, 3, 1 a 6; Walter, n. 337, nota 152.

[3]) Vedi Cod. Theod., *de itinere mun.*, XV, 3, 5.

[4]) Vedi sui *Curatores operum maximorum* etc., e sul *Tribunus rerum nitentium*, Ammian. Marcellin., XVI, 6; Walter, n. 379; Bouchard, p. 55, 218 e s.

[5]) Sull' *Arca quaestoria* o *populi romani*, cassa municipale di Roma, v. Symmac., *Epist.*, X, 40, 57; Walter, n. 379; essa doveva essere alimentata *da Vectigalia* come il *Cloacarium*. etc,; v. Dureau de la Malle, II, p. 480.

[6]) Sul *Comes riparum et alvei Tiberis*, consulta *Notitia dignitatum Occid.*, c. IV, Boecking, II, 16, p. 187, 591; Walter, n. 379; Serrigny, n. 326, 327; Willems, 5.ª ed., p. 583; Bouchard, p. 61; Madvig, I, p. 592.

erano mantenute a cura del *Consularis aquarum*, che impiegava un numeroso *officium* e degli schiavi pubblici [1]), mediante fondi forniti da una tassa sulle prese d'acqua [2]). Ma la costruzione degli acquedotti apparteneva ad un *Comes formarum* [3]).

Le spese, stabilite, sulle indicazioni di quest'ultimo, dal prefetto, incombevano ad una cassa particolare avente rendite proprie [4]), alimentata in parte con l'oro che i consoli e i pretori dovevano contribuire per i giuochi nel tempo della loro entrata in carica [5]). Del resto i materiali e la calce per la riparazione delle fogne, delle porte e delle mura della capitale, erano forniti da alcune città d'Italia [6]). Inoltre, diversi immobili dovevano procurare ogni anno del vino e più tardi dell'oro, per un certo numero di trasporti ai fornaciai e ai conduttori di carri, col concorso della cassa dei vini, *Arca vinaria* [7]).

Il tesoro o il fondo delle ammende forniva a volte anche delle sovvenzioni pel mantenimento degli acquedotti, *sumptu publico* [8]). Inoltre, tutti gli abitanti erano tenuti a concorrere, con servizi di lavoro personale o di trasporti, alla riparazione dei muri, delle torri e degli acquedotti della capitale [9]) [I, **396**], e tutti dovevano concorrere alla sua difesa [10]). Ma il solo imperatore sulla domanda trasmessa al *Magister officiorum*, e, dopo inchiesta, poteva ordinare l'intrapresa dei lavori nuovi anche in provincia a spese dello Stato [11]), sotto pena di lasciarli a carico di colui

[1]) Vedi Cod. Theod., XV, 2. 1, *de aquaeducto*; VIII: 7, 1, *de divers. offic.*; Walter, n. 379; Bouchard, p. 60.

[2]) Vedi Cod. Just., XI, 42, 7, *de aquaeducto*.

[3]) Quanto ai *Comes formarum*, v. Cassiodor., *Var.*, VII, 1.

[4]) Vedi sulla cassa speciale degli acquedotti, Symmac. *Epistol.*, X. 40; c. 6 e 7; Cod. Just., *de aquaed.*, XI, 42; *Pragmatica Sanctio Justini pro petitione Vigilii*, c. 25; Walter, n. 379, nota 29.

[5]) Cod. Theod., VI, 4, 13, 29, 30, *de praetoriis*; Cod. Just., XII, 3, 2, *de consul.*; Walter, n. 379, nota 30.

[6]) Cod. Theod., XIV, 6, 3, *de calcis coctor.*; Symmac., *Epistol.*. X. 60.

[7]) Si teneva conto di questo carico a quei proprietari fondiari (v. c. 1 e 3. Cod. Theod., XIV, 6, e su queste leggi, J. Godefroi; Novella di Valentinian., III. tit. V, *de Pantapolis*, cap. I, § 4, con la correzione di questo testo da parte di Jordan, *de aquaeducto*, p. 24 a 26; Bouchard. p. 219 e s.

[8]) Vedi Cod. Theod., XV, 1, 8, *de oper.*, c. XV, 3, 1, *de aquaeducto*: XIV, 27. 2; Serrigny, n. 318; Bouchard, p. 283 e s.

[9]) Vedi Novella di Valentinian., III, tit. V. *de Pantapolis*. ed. Haenel. cap I. § 3; c. 27. Cod. Theod., *de oper. public.*, XV. 1; Walter, n. 379. nota 31; Serrigny. n. 920; Bouchard, p. 214.

[10]) Vi era obbligo di concorrere alla difesa dei muri (v. Novella Valent.. III. tit. V, *de Pantapolis*, § 2; Walter, n. 86, nota 114.

[11]) Ogni nuova costruzione esige una previa autorizzazione del governatore o del principe (v. c. 37, Cod. Theod., *de operib. public.*, XV, 1; c. 33; Cod. Just., medesimo tit., VIII. 12; Bouchard, p. 215 e s.; Serrigny, n. 926.

che li aveva ordinati chiunque si fosse [1]); per gli altri lavori in provincia, e con l'aiuto delle prestazioni delle provincie e delle città, il *Judex* o governatore doveva vegliare al compimento dei lavori antichi o cominciati, e al loro mantenimento senza previa autorizzazione [2]), ed anche in caso d'urgenza assoluta procedere alla costruzione dei tempii e delle stalle pubbliche [3]).

Si sa che le spese della creazione della nuova capitale fatta da Costantino furono enormi, al punto da esaurire le provincie [4]). Il principe si vide ridotto ad accrescere le imposte. Frattanto, le sottoscrizioni, *Pollicitationes*, delle città e dei privati contribuirono anche a coprire le spese dei lavori pubblici [5]).

Quanto al palazzo ove risiedeva l'imperatore, le spese erano prescritte e sorvegliate dal *Castrensis* o *Comes sacri palatii* [6]), *Vir spectabilis*, il quale stipulava anche i contratti pel palazzo [7]) e derivava da quello che era stato l'ufficio [I, **397**] dell'antico *Procurator castrensis* sotto l'impero [8]). Pei lavori da fare agli edifici del demanio e agli acquedotti destinati a condurre l'acqua nei palazzi imperiali, il *Comes rei privatae* provvedeva a questo servizio [9]). In provincia questa cura incombeva ai *Procuratores* e ai *Rationales Rei privatae* [10]). Pei lavori pubblici relativi

---

[1]) Cap. 31, Cod. Theod., XV, 1; c. 5, Cod. Just., *de oper. publicis*, VIII, 12.

[2]) Vedi c. 2, 11, 21, 29, Cod. Theod., XV, 1; c. 5; Cod. Just., VIII, 12 stesso titolo.

[3]) Vedi c. 3, 16, 17, 18, Cod, Theod., XV, 1; Serrigny, n. 930. Le spese si prendevano sui fondi comunali e sulle prestazioni dei provinciali; l'imperatore soltanto poteva accordare una sovvenzione.

[4]) Le provincie fornirono prestazioni e materiali d'ogni sorta, e oggetti d'arte, statue, etc., oltre il trasporto di questi oggetti per la costruzione degli edificî di Costantinopoli, v. Euseb., *Vita Constantini*, III, 27, 29, 31, 32; Zosim., II, 30, 31, 38; Liban, ὑπὲρ ἱερῶν, n. 5 e 9; Serrigny, n. 936-937). La creazione della nuova capitale esaurì le provincie, se bisogna credere agli storici del tempo; de Broglie, *op. cit.*, II, p. 158 e s.

[5]) Le *Pollicitationes*, in certi casi speciali, divenivano eccezionalmente obbligatorie, e davano luogo ad una *Cognitio extraordinaria*, per esempio in caso di promessa di riparare le rovine cagionate da un terremoto (v. fr. 1, § 1, Dig. *de pollicit.*, L. 12; fr. 4 e 7, eod. tit.; Cujaccio, *ad l. unic.*, Cod. Just. *de ration. oper. public.*, VIII, 13; Bouchard, p. 224 e s.; Serrigny, n. 938 a 941; Gibbon, *Decadenza*, II, 27, 28; Demangeat, *Cours élém.*, 3.ª ed., II, p. 71.

[6]) Le spese del palazzo erano regolate dal *Castrensis* o *Comes sacri palatii* (v. Cassiodor., *Var.*, VII, 5; Cod. Theod., VI, 22; Cod, Just., XII, 26; Boecking, I, 233. 286, 401; 293, 296, 298; 6, 22; Cod. Just., XII, 26; Boecking, I, 233, 266, 401; 293, 296, 285 e s.; *ministri ejus*, II, p. 401, 403; Walter, n. 361; Willems, 5.ª ed., p. 574.

[7]) Il *Comes sacri palatii* stipulava i contratti per la Corte (v. Cod. Theod., XIV; 20, *de pretio piscis*; *Notitia dignitat. Or.*, cap. XV; *Occid.*, cap. XIV).

[8]) Egli è succeduto all'antico *Procurator castrensis* (v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 210, nota 2).

[9]) Vedi Cod. Theod., X, 2, 2 e XV, 2, Godefroi, *Paratitl.*, *ad.*, 4, 1; Bouchard, p. 216. 224.

[10]) Vedi Cod. Theod., X, 2, 2 e Godefroi, *ad* 4, 1; Bouchard, p. 212.

al demanio, il rettore o governatore autorizzava le spese da eseguire sotto la sorveglianza dei *Curatores* o *Curiales* delle città o ispettori straordinari presi fra gli *Agentes in rebus* o *curiosi* [1]). Riassumendo, era sopratutto nelle capitali che il tesoro pubblico interveniva nelle spese dei lavori [2]). Ma sempre il principe ne stabiliva la natura e l'ammontare.

Le spese pel servizio di culto non erano in genere, a carico del tesoro pubblico. I beni dei templi, *Bona templorum,* e le loro offerte sopportavano queste spese, salvo sovvenzione volontaria del principe e l'*Annona* accordata alle Vestali [3]) e altre rendite dei templi. Al contrario i *Sacerdotes* nominati pagavano, secondo l'uso, somme consacrate alle spese o a giuochi dedicati ad una divinità o in certe provincie allo stesso imperatore [4]). I prodotti di molti fondi rustici erano anche attribuiti a congregazioni o corporazioni religiose, come quella di *Dendrophori* [5]).

Ma, sotto i primi imperatori cristiani o sopratutto dal tempo di Graziano e Theodosio, il culto pagano fu a poco a poco ristretto, poi proscritto; allora i beni o rendite dei templi subirono la confisca e l'attribuzione sia al demanio del principe [6]), sia all'esercito o alle città [7]), sia a dei privati sollecitatori, *Petitores*, sia infine alle chiese cattoliche del luogo [8]). Fu lo stesso delle *Agonotethicae possessiones* o immobili in altro tempo adibiti alle spese dei giuochi pubblici, presso alcuni templi e specialmente dei templi d'Augusto e degli imperatori, diretti da un *Agonotetha* o *Sacerdos provinciae* [9]), col concorso d'una contribuzione imposta

---

[1]) Vedi Cod. Theod., XV, 1, 17 e 24; Godefroi, *Paratitl.*, su queste leggi; Bouchard, p. 216, 219.

[2]) Vedi Bouchard, p. 225, 226.

[3]) Le Vestali e certi templi, oltre ai loro beni particolari, *Bona templorum*, ricevevano delle rendite dal tesoro pubblico, *Annonae* (v. Cod. Theod., XVI, 10. *de paganis;* XIII, 3, 8, e J. Godefroi, su questo titolo; Bouchard, p. 188, 189; Serrigny. n. 472; Willems, 5.ª ed., p. 216; Marquardt, *Staatsverwaltung*, 2.ª ed., 1884, II. p. 82 e s.

[4]) Vedi Cod. Theod,, XV, 9, 2, e Godefroi su questa legge.

[5]) Vedi Cod. Theod., XVI, 10, 20, *de paganis;* Godefroi. su questa legge; Bouchard, p. 788.

[6]) La maggior parte dei beni e delle rendite dei templi furono attribuiti alla *Res privata* (v. Cod. Theod., XVI, 10, 19 e 20, *de paganis*; X, 3, 4 e 5, *de locat. fundor*; X, 1, 8, *de jure fisci*; Costituzione Sirmond. XII, *de templ. ad usum public.*, p. 465, ed. Haenel, e Cod. Theod., XVI, 10, 19 e XVI, 5, 43; Marquardt, *r. Staatsv.*, III, 2.ª ed., Lipsia 1885, p. 114 e s., 117.

[7]) Vedi Cod. Theod., XVI, 10, 19, *de paganis.*

[8]) Vedi Cod. Theod., XVI, 10, 20, *de paganis* e Godefroi, su questa legge; Gibbon, *Decadenza*, cap. XXVIII; Bouchard, p. 181, 190, 192; Serrigny, n. 472; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, III, 2.ª ed., p. 114 e s.

[9]) Sui *Sacerdotes provinciae* e gli *Agonotethici fundi*, v. Cod. Just., c. 14, *de fund. patrimon.*, XI, 61; Novella di Martian., *de praediis omnium civitatum*, III, 3, cap. 1, § 1; Serrigny, n. 1060-1062; Kuhn, I, p. 108; Bouchard, I, p. 186 e s.; Marquardt, III, 2.ª ed., 1855, p. 61 e 463 e s.; Boissier, *La Religion romaine*, p. 121 a 208; Desjardins, *Le culte des Divi e le culte de Rome et d'Auguste*, Parigi 1879.

a questo effetto ai beni dei senatori e delle città [1]. I *Fundi agonothetici* dopo la soppressione dei templi, avevano dovuto essere restituiti alle città, ma essi furono più spesso confiscati a profitto della *Res privata* dal principe o conceduti, per sollecitazione, a dei personaggi influenti, *Petitores*, od anche semplicemente usurpati da uomini potenti, quantunque se ne sia in seguito ordinata la restituzione alle città [2]).

L'Imperatore interveniva anche per dare delle sovvenzioni [I, **399**] o ratificare quelle che accordava il Prefetto del pretorio ai magistrati della capitale o delle città gravate dall' onere dei giuochi pubblici [3]). Il trasporto degli animali adibiti nelle cacce o nei combattimenti del circo era sopportato e eseguito dai provinciali, *Prosecutio animalium*, o dal *Cursus publicus* [4]), il che indirettamente era lo stesso.

Sotto gl' imperatori cristiani, fu permesso, non solo d' istituire per erede una chiesa o un chierico e di far loro dei legati o dei doni [5]), ma ancora il principe concesse loro spesso le terre dei templi o somme considerevoli a titolo d' offerta [6]). Si accordò loro sopratutto, al pari dei chierici, come s' è visto, l' immunità da un gran numero di carichi o d' imposte ed anche dalla *Jugatio terrena*, fino al 360 [7]).

Le spese dell' istruzione pubblica erano, in genere sopportate dalla città, la cui curia sceglieva i professori [8]), salvo approvazione superiore. Ma esistevano grandi scuole sovvenzionate dallo Stato dal tempo di Adriano. A Roma furono stabiliti dei professori di grammatica, di rettorica, di filosofia e di giurisprudenza; una istituzione simile fu creata a Costantinopoli [I, **400**].

[1]) Vedi Cod. Theod., VI, 31, *de praediis Senator.*; c. 2, *de expens. ludor.*, XV, 9; c. 77, 145, 176, Cod. Theod., *de decurionibus*, XII, 1; c. 2, *de spectaculis*, XV, 5; c. 20, *de paganis*, XVI, 10; Kuhn, I, p. 115.

[2]) I *Fundi agonotethici* furono spesso tolti alle città (v. c. 1, 4, 5, Cod. Theod., *de locat. fundor.*, X, 3; c. 20 *de paganis*, XVI, 10; Novella Theodos., tit. XXIII, *de locis reipubl.*; c. 2, Cod. Just., XI, 69, *de dir. praed.*; Walter, n. 397.

[3]) Vedi Cod. Theod., XII, 1, 169, *de decurionibus*; c. 5, 13, 19, 21 a 25, 32, 33, Cod. Theod., VI, 4; *de praetor.*; Serrigny, n. 42, 57, 1061; Walter, n. 367, 376; Bouchard, p. 55.

[4]) Vedi Cod. Theod., XV, 11, 2; Godefroi, *ad* 4. 1; Bouchard, p. 156. .

[5]) Costantino permise di dare con atti tra vivi e per causa di morte alle chiese ed ai chierici (v. c. 4, Cod. Theod., *de episcop.*, XVI, 2; c. 1; Cod. Just., *de sacra eccles.*, I, 2; Serrigny, n. 497).

[6]) Vedi Bouchard, p. 193. Furon presto i lavori delle chiese messi a carico della provincia (J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Theod., XVI, 2).

[7]) Vedi c. 2, 3, 10, 14, 15, Cod. Theod., *de Episcop.*, XVI, 2 e Novella di Giustiniano, 37; Serrigny, n. 498 a 504; Bouchard, p. 594.

[8]) Vedi Capitolin, *Antonin. Pius*, 11; fr. 6, § 2, 3, 4, 7, 8, Dig. *de excusationibus*, XXVII, 1; fr. 3, § 2, *de decretis*, L. 9; c. 2, 6, 7, 8, Cod. Just., *de professor.*; X, 52; c. 1, 3, 5, 11, Cod. Theod., *de medicis*, XIII, 3; Eumen., *Pro restaur. scholar.*, 11-14; Walter, n. 399.

Il Senato nominava o congedava i professori e fissava i loro emolumenti [1]. Gli studenti erano sorvegliati dal *Censualis* o *a Censibus*.

Il tesoro pubblico, *Aerarium sacrum*, accordava anche dei soccorsi, *Largitiones*, sia agli indigenti (il servizio delle *alimentationes* essendo cessato da molto tempo in Italia), sia agli ospizi e altri stabilimenti di beneficenza che il cristianesimo aveva certamente moltiplicati. Costantino interdisse ai parenti la vendita dei fanciulli neonati e fece distribuire ai padri di famiglia sventurati, pei ragazzi che non potevano nutrire, alimenti e vesti [2]. Venivano mantenuti a Roma quattordici medici di quartiere, *Archiatri*, incaricati di prestare le loro cure ai poveri [3]) indipendentemente dai dottori adibiti al servizio medico del palazzo imperiale [4]. Inoltre, lo Stato contribuiva alle spese delle terme o bagni pubblici a Roma e a Costantinopoli [5]; nelle provincie queste spese restavano, in genere, a carico delle città.

Infine i veterani congedati onorevolmente dopo venti anni di servizio con *Missio honesta*, o prima di quest' epoca per ferita o infermità, *Missio causaria*, avevano diritto ad alcuni | I, **401** | vantaggi, *praemia militiae*. Così essi ottenevano non solo le spese di ritorno ai loro focolari, specificate con la loro lettera [6] o certificato di liberazione, *Diploma*, ma ancora diversi privilegi, come l'esenzione dai carichi personali civili, dalla tortura [7])

[1]) Vedi c. 1 a 3; Cod. Theod., *de studiis liberal.*, XIV, 9; c. 1, Cod. Theod., *de professor.*, VI, 21; c. 2, 7, Cod. Just, *de professor.*, X, 52; c. 5, Cod. Theod., *de medic.*, XIII, 3; Symmac, *Epistol.*, I, 79; V, 35; V, 25; Walter, n. 384; Willems, 5.ª ed., p. 584.

[2]) Vedi Cod. Theod., XI, 27 e J. Godefroi, su questo titolo; Bouchard, p. 195 e s.

[3]) Sui medici delle città, v. Cod. Theod., XIII, 3, 9, 13, *de medicis*, c. 9, 10, Cod. Just., *de professor et medic.*, X, 52; e Godefroi, *ad* Cod. Theod., 4, 1; Symmac., *Epistol.*, X, 4; Walter. n. 385; Bouchard, p. 196; Serrigny, n. 1014.

[4]) Vedi c. 12, 14, 15 a 19, Cod. Theod., *de med.*, XIII, 3; c. 1, Cod. Theod., *de comit. et archiatris sacri palati*, VI, 16; Walter, n. 385.

[5]) Certe provincie fornivano la legna pel riscaldamento dei bagni pubblici (v. Cod. Theod., XIV, 5 e Godefroi, *Paratitl. ad* 4, 1; Bouchard, p. 196 e s.). I *Navicularii* erano incaricati del trasporto per acqua (v. Cod. Theod., XV, 1, 52; *ibique*, Godefroi.

[6]) Sui diplomi dei veterani, v. principalmente T. Mommsen, C. J., L. III, p. 902 e s.; Bruns, *Fontes juris rom. ant.*, Friburgi, 1879, 4.ª ed., p. 196 e s.; Kuhn, I, p. 132; Marquardt, *r. Staatsverwal.*, II, 2.ª ed. 1884, p. 565 e s.; Karlowa, I, 2, p. 626 e s, e il resoconto della scoperta d'un nuovo diploma nella seduta dell' *Academie des inscriptions et belle lettres* del 5 ottobre 1883, al *Journal officiel* dell' 8 dello stesso mese.

[7]) Quanto ai privilegi dei veterani, consulta Cod. Theod., VII, 1, VII, 20 e 22 coi *Paratitl.* di J. Godefroi. Cod. Just., XII, 47; Kuhn, I, p. 129, 446 e s.; Bouchard, p. 198; Walter, n. 418; Serrigny. n. 432, 434, 417, 722; Marquardt, *r. Staatsverwaltung.* II, 2.ª ed., 564 e s.; Otto Karlowa, *op. cit.*, I, 2, § 81, 626 e s.

e principalmente un premio in danaro o in terre, fornito dallo Stato in beni vacanti all' interno o sulle frontiere dell' impero [1]).

In definitiva, le spese che pesavano sulle diverse casse imperiali erano considerevoli e avevano dovuto accrescersi ancora nel Basso Impero [2]); esse aumentarono il *deficit*, malgrado la rapacità del fisco [3]). Ma è molto difficile, o piuttosto impossibile di valutarle, anche approssimativamente [4]). Questo cattivo stato delle finanze risultava sopratutto dal sistema di governo, vale a dire dal potere, senza controllo legislativo della sua nazione [5]), poi dalla diversità delle casse incompatibile con l'unità del bilancio, infine dalla corruzione dei funzionari e dalle frodi dei contribuenti [6]) in presenza dell' arresto della produzione per mancanza di libertà commerciale e industriale.

[I, **402**] CAPITOLO IV.

Del bilancio dei Comuni [7]).

Sotto il Basso Impero, i comuni o città erano tenuti non solo agli oneri locali, ma eziandio a gran parte degli oneri dello Stato, sotto forma di prestazioni in natura o di servizî personali. Si è forse un po' esagerata la rovina del regime municipale in questo periodo, sopratutto per l' Oriente. Ma, nonostante l' opinione di recente espressa da Jullian [8]), il si-

---

[1]) Delle terre erano concesse ai veterani (v. Cod. Theod., VII, 20, 3 e 8, *ibique* J. Godefroi; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, 2.ª ed., I, 2, p. 121 e s. e II, ed. 1884, p. 563; Bouchard, p. 199, 200; Serrigny, n. 432, 717, 722; Willems, 5.ª ed., p. 607.

[2]) L' accrescimento delle spese dell' impero è costatato da Bethmann - Hollweg, III, p. 68 e Bouchard, p. 419, 480; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 235 e s.

[3]) La rapacità del fisco è attestata da Costantino, Cod. Theod., 1, 16, 7, *de offic. rector.*; v. anche Serrigny, p. 6 e n. 489, 636, 638, 829, 1185, 1186, 1194; Bouchard, p. 343, 365; Madvig, II, p. 346, 417, 419; Lactant., *de morte persecutor.*, 7; Bethmann - Hollweg, III, p. 68; Montesquieu, *Grand. et decad.*, cap. XVIII, p. 324; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 242 e s., 283 e s.

[4]) Vedi sulla valutazione delle spese, Madvig, II, p. 450; Bethmann-Hollweg, III, p. 70; Bouchard, p. 403 - 405.

[5]) Il potere assoluto doveva trar seco l' abuso delle spese (v. sopra nota a pag. 391) e in seguito la corruzione (v. Montesquieu, *Grandeur et décad. de Rom.*, c. XVIII, p. 324; Bethmann - Hollweg, III, § 127, p. 23 e s.; Bouchard, p. 473 a 476, 504, 505. 509; Serrigny, p. 9 e n. 269, 649, 659, 1075, 1173, 1188; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 298; Willems, 5.ª ed., p. 555, 637; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 228, 236, 247 e s.

[6]) Sulla corruzione dei funzionari e la frode, v. Serrigny, n. 221; Bouchard, p. 468, 474, 498; Bethmann - Hollweg, III, p. 24, 33; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 228, 242 e s.

[7]) Cfr. sull' argomento: W. Liebenam, *Städteverwaltung im Römischen Kaiserreiche*, Leipzig 1900. (*Nota aggiunta alla traduzione*).

[8]) Vedi Jullian, *des Transformations politiques de l' Italie*, Parigi 1884, p. 205

stema comunale era dappertutto in piena decadenza così in provincia come in Italia, dal punto di vista politico e finanziario, secondo il dotto e giudizioso Bethmann-Hollveg [1]).

Conviene presentare qui un rapido sunto delle entrate e delle spese di ogni città, *Res publica*. Ciò permetterà di meglio comprendere in seguito il funzionamento della contabilità comunale.

SEZIONE I.

Entrate del tesoro municipale.

Le risorse del patrimonio comunale [I, **403**] si componevano di due elementi principali cioè delle rendite dei demanii e dei capitali da una parte e dall'altra parte dalle tasse locali o *vectigalia*, indipendentemente dai prodotti accidentali o straordinari.

§ I. — Delle rendite del demanio comunale e dei capitali.

A.

Fra i beni comunali, *Bona publica* o *Civitatis*, gli uni erano come il foro, i templi, le piazze, le vie pubbliche, *in usu publico*, adibiti ad un servizio pubblico e all'uso comune [2]). Essi erano inalienabili e non producevano in genere alcuna rendita. Gli altri al contrario come i siti *Area*, o le terre arabili, *Agri*, i pascoli, *Pascua*, o le foreste, *Saltus*, i laghi, mari stagni, erano suscettibili di attivazione esclusiva e per conseguenza d'alienazione o di sfruttamento; essi erano come in *patrimonio populi*, e affittati a società o a privati. Inoltre il comune poteva possedere capitali mobiliari (*Pecunia publica*), provenienti da doni o legati [3]) o da economie fatte sulle rendite [I, **404**] d'ogni natura, e dal prodotto delle ammende o altre risorse straordinarie.

Occupiamoci dapprima dei beni comunali propriamente detti. Da molto tempo le città erano proprietarie dei beni comunali, *Bona publica*, che

---

[1]) Consulta, quanto alle risorse delle città, Cicerone, *Pro Flacco*, 8, 20; Walter, n. 306, 397; Willems, 5.ª ed., p. 604 e s., Bouchard, p. 479 a 493; Madvig, II, p. 144, 145; Bethmann-Hollweg, III, § 127 e § 138, p. 103; Mispoulet, II, p. 143 e s.; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, 482, 510 e s.; Karlowa, I, 2, § 104, p. 898; Houdoy, *Droit municipal*, p. 121, 403, 575 e s.

[2]) Vedi fr. 6, § 1, Digesto, *de divisione rerum*, I, 8; *Institut. Justin.*, II, 1, 6, *de rerum divisione*.

[3]) Fr. 1, § 1, Dig. *quod cuj. univers.*, III, 4; fr. 14, pr. Dig. *de adquir. rer. domin.*, XLI, 1; fr. 17, Dig. *de verb. signif.* (L. 16); Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª ed., p. 442; Serrigny, n. 519, 520, 536; Accarias, *Précis de droit romain*, 3.ª ed., I, p. 474.

avevano ottenuti al tempo della fondazione delle colonie [1]) o che Roma aveva lasciato al tempo della loro annessione, o che esse avevano acquistato ulteriormente. Esse ne avevano perduti molti sotto l'impero e il Basso impero (v. Hegel, p. 72 e s.). Fra queste possessioni si trovavano delle terre coltivabili, *Agri* o *Agri fructuarii*, situate sia nel territorio del municipio sia al di fuori e alle volte al di là dei mari [2]). Questi beni *Praedia municipum*, erano affittati a volte a breve termine, cinque anni, a coloni, a volte a lungo termine o perpetuamente a privati, *Agri vectigales* in maniera che il fitto passava agli eredi [3]) ed era sorto il dubbio che fosse una vendita. L'opinione negativa era prevalsa, secondo Gaio, ma tuttavia il pretore protesse il fittavolo dapprima con ordinanze possessorie, *interdicta*, con un'azione *in rem* [4]), e questo diritto divenne sotto l'Impero quel che fu chiamato enfiteusi, *Emphyteusis* [5]). Esso fu regolato dall'imperatore [I, **405**] Zenone [6]), e questo nome particolare sostituito al *Jus in agro vectigali* o *Jus vectigale*, che permetteva all'enfiteuta d'alienare e al locatore o proprietario di rivendicare solamente in caso di *commissum* per causa di mancanza di pagamento del *vectigal*, nel termine di tre anni secondo la costituzione di Giustiniano, o d'esercitare il diritto di prelazione, in caso d'alienazione, e in mancanza di percepire il loro diritto di mutazione, *Laudemium*, del 2 $^8/_6$ o *maximum* [7]). Questo genere di contratto permetteva alle persone morali, come alle città e ai templi che non possono sorvegliare da sè stessi la cultura, di trovare una maniera d'attivazione utile e fruttuosa, ed anche il dissodamento delle loro lande o pascoli.

---

[1]) Vedi Siculus Flaccus, p. 162, ed. Lachmann; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, I, 2.ª ed., 1884, p. 99 e s.

[2]) Vedi Ciceron., *ad familiares*, XIII, 1; *Corp. inscr. graec.*, 2597; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, p. 482, nota 8; Kuhn, I, p. 63, 64; il patrimonio comunale era molto diminuito, non solo sotto l'impero, ma ancora nel Basso Impero (v. Bouchard, p. 481; Willems, 5.ª ed., p. 604; Walter, nostra nota 465; A. de Broglie, *op. cit.*, II, p. 248 e s.

[3]) Intanto la legge *Julia Genetiva* proibiva in altro tempo d'alineare e anche di dare in affitto al di là di cinque anni i beni delle città (v. Mommsen, *Ephemerid. Epigraphic.*, III, p. 104, 105; G. Giraud, *Les tables d'Ossuna*, sul capitolo 85.

[4]) Vedi Gaius, *Institut.*, III, 145; Digesto, VI, 3, 1, 2, 3, *si ager vectigalis id est emphyteuticarius*, XIX, 1, 13, § 6, *de actione emti;* XXVII, 1, 15, § 10; XXX, 1, 71, § 5; XLIII, 14, 1, § 7; L. 1, 2, § 4; L. 2, 6, § 2; L. 8, 2, § 1.

[5]) Vedi Cod. Theod., X, 13; XV, 1, 48; Cod. Just., IV, 61, 10.

[6]) Vedi Cod. Just., IV, 66, 1 e 2, *de jure emphyt.; Institut. Justinian.*, III, 24, 3, *de locatione conduct.:* Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª ed., II, p. 365 e s.; Accarias, *Précis de droit, rom.*, I, n. 283; II, n. 618; Ortolan, III, n. 1501 a 1510; J. Lefort, *Contract. de loc. perpet.*, Parigi 1875, p. 67 e s.; R. Garsonnet, *Histoires des locat. perp.*, Parigi 1879, p. 147, 172 e s.

[7]) Vedi Cod. Theod., 2 e 3, Cod. Just., *de jure emphyt.*, IV, 66; si aggiunga Novella VII, cap. 3, *quomodo emphyt. eccles. rerum Cont. permitt.*: Novella CXX, *de alienat. emphyt. et locat. rerum sacrarum.*

I prati, *Prata publica*, potevano essere affittati alla stessa maniera. Qualche volta, dei fittavoli, *conductores* o *mancipes*, prendevano in affitto ai pubblici incanti, per aggiudicazione, dei *Pascua* o *Saltus* comunali, salvo ad esigere un diritto di pascolo soggetto a tariffa, *Scriptura*, su quelli che vi menavano i loro capi di bestiame [1]. Il prodotto degli effetti o aggiudicazioni esatto dai magistrati municipali o nel Basso Impero dal *Curator reipublicae*, o da uno dei decurioni a titolo di *Curator*, [I, **406**] era versato nelle mani del questore dell' *Aerarium municipale* o *Arca municipalis*. La città poteva dare anche in affitto i suoi stagni, laghi o cave mediante un *vectigal* [2]. A volte la città preferiva lasciare le sue lande al pascolo comune dei cittadini [3], e queste terre eran chiamate *Communia* o *Compascua* o *Pascua publica* [4].

Qualche volta si locava anche l'amministrazione di beni pubblici della città ad un intraprenditore [5], oppure erano amministrati in regìa da un ricevitore o *Actuarius*, che esigeva il *vectigal* dai bagnanti, *Balneare* o *Balnearicum* [6]. Ad Antiochia la cura dei bagni formava una mansione de' decurioni, *Leitourgia* [7]. La città percepiva un *vectigal* per la locazione delle botteghe, *tabernae*, o pel godimento d'una presa d'acqua dagli acquedotti, serbatoi comunali, *vectigal pro aquae forma* [8], infine un diritto di suolo, *solarium*, per l'occupazione, temporanea o non, d'un terreno comunale [9].

[1]) Vedi Matthiass, *Die Grundsteuer und das Vectigalrecht*, p. 69 e s.; sui *publica prata*, v. Cod. Theod., VII, 7, 3, *de pascuis*.

[2]) La città doveva imitare lo stato per l' *Ager scripturarius*; v. Festus, p. 153, ed. Muller; Varro, *de re rustica*, II, 1; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, II, 2.ª ed., 1884, p. 99, 252.

[3]) Vedi Digesto, XLIII, 14, 1, § 7; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, II, 2.ª ed., 1884, p. 99 e 100, 157, 251, 259.

[4]) Vedi Frontinus, p. 49; Siculus Flaccus, p. 135; Aggen. *in* Frontin., p. 11; Aggen. Urb., *de controv. agrorum*, p. 85; Hyginus, *de limitibus constituendis*, p. 138; Lachmann, *Gromatici veteres*, I, p. 48, 79; Willems, 5.ª ed., p. 551; Walter, n. 198, nota 5 e 7; Serrigny, n. 691, 700; Bethmann-Hollweg, II, p. 180, 760.

[5]) Vedi Cod. Just., IX, 5144: *Publicum interamnitum vectigal. balnearum*; Marini, *Atti*, I, p. 299 Cod.; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., p. 100, nota 6.

[6]) Vedi T. Mommsen, I. R. N. 6152; Borghesi, *Bulletin dell' Instit.*, 1833, p. 115; Isidor, V. *captura*.

[7]) Liban., vol. II, p. 95, 137.

[8]) T. Mommsen. I. R. N. 4601; Hygin., *de condicione agrorum.*, p. 120; Vitruv., VIII, 6, 2; Digest., VII, 1, 27. § 3; XXX, 1, 39, § 5; *Gromatici veteres*, p. 349, ed. Lachmann; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, p. 190, nota 7; Cod. Just., L. X, 4842.

[9]) Vedi, sul *Solarium*, Digesto, XLIII, 8, 2, § 17; XXX, 1, 39, § 5; Cod. Just., XI, 70, 1; C. I., L. VI, 1585; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 150; nota 2; Bouchard, p. 402; T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 430, 435, nota 2; Bruns, *Fontes*, 4.ª ed., p. 122 e 222; Matthiass, *Die Grundsteuer*, § 9, p. 62 e s.; Dureau de la Malle, IV, 24, p. 485; Otto Karlowa, I, 2, § 94, p. 787 e s.; Kokzorowki, *de loco publico fruendo*, Berlino 1850.

B.

Spesso il comune possedeva dei capitali mobiliari provenienti da diverse fonti, come per esempio il danaro promesso per dei giuochi secondo l' uso o pagato *ab honorem* [I, **407**] da un magistrato, un *Sacerdos* od anche un decurione, in occasione della sua entrata in funzione [1]), o di somme il cui lascito era stato permesso dal tempo di Nerva [2]) od anche a seguito d' istituzione d' erede, dai loro liberti o da chiunque, dal tempo dell' imperatore Leone [3]). Questo danaro era percepito dalla cassa comunale, in altri tempi dal questore o da un curatore speciale, o dal *Curator reipublicae* ed era collocato dal *Curator kalendarii*, che vegliava al pagamento delle *usurae*, e, alla scadenza del termine, del capitale [4]), sotto l' autorità del *Curator reipublicae*, *Logista* o *Pater civitatis*, chiamato da lungo tempo dall' imperatore per sorvegliare le finanze della città [5]), e la cui influenza s' era accresciuta coi progressi dell' accentramento nel Basso Impero, e con l' indebolimento dell' autonomia comunale.

§ 2. — Dei vectigalia o tasse comunali.

Il tesoro comunale s' arricchiva anche delle tasse locali, analoghe a contribuzioni indirette, *Vectigalia*, e in genere, per pedaggi o dazii [6]). Si potrebbero riconnettere a questa categoria le somme percepite per uso degli acquedotti, [I, **408**] delle prese d' acqua o delle fogne, *Pro forma aquaeductus et cloacarium* [7]), anche pel godimento dei fondi comunali quando queste rendite erano appaltate per ordine della curia ad intraprenditori pubblici [8]).

---

[1]) Vedi Cod. Just., I, 4, 26; Henzen, 7057; *C. I. L.*, V, 542, 4430; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, I, p. 499; Kuhn, I, p. 51, 53, 56.

[2]) Vedi Ulpian, *reg.* 24, 28; Rein, in *Pauly's Realencaclop.*, V, p. 228.

[3]) Vedi Ulpian, *reg.* 32, 5; c. 1, 2, Cod. Just., VI, 24, *de heredib. instituend.*

[4]) Il *Curator Kalendarii* era così chiamato a causa del libro delle scadenze d' interessi, *Kalendarium*, pagabili d' ordinario alle kalende d' ogni mese (v. Senec., *de beneficiis*, 1, 2, 7, 10; *Epistol.* 87; Digest., L. 4, 18, § 2; L. 8, 9; *Vaticana fragm.*, 187; Cod. Theod., XII, 11, *ibique* J. Godefroi, Kuhn, I, p. 36, 41: Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, 2.ª ed., 1884, p. 101, nota 2; Willems, 5.ª ed., p. 549 e 551; Bouchard, p. 483; Walter, n. 396, nota 84; Houdoy, p. 467 e s.). Questo *Curator*, nominato di solito dalla Curia, lo è stato a volte dall' imperatore (v. Kuhn, *op. cit.*, p. 41; Jullian, *Les transformations politiques de l' Italie*, p. 108 e s.).

[5]) Consulta, sul *Curator civitatis*, Digesto, XXII, 1, 33, *de usuris;* fr. 3, § 4, Dig. XLIII, 24; fr. 3, § 1; fr. 9, § 2, *de adm. rer. civ.*, L. 8, e gli autori citati, nota 473, appresso.

[6]) Fr. 60, § 8, Dig. *de locatione*, XIX, 2; Senec., *de const. sap.*, 14, Walter, n. 306.

[7]) Vedi Ciceron., in *Rull.*, *de lege agraria*, III, 2; Auctor, *de limit.*, p. 349; fr. 27, § 3, Dig. *de usufruct.*, VII, 1.

[8]) Fr. 53, Dig. XIX, 2, *de locatione*; fr. 13, § 1, *de publican*, XXXIX, 4; fr. 3, § 6, *de jure fisci*, XLIX, 14: fr. 2, § 4, Dig. *ad municipal*, L. 1; fr. 2, § 12, Dig. *de adm. rer.*, L. 8; c. 13, Cod. Just., *de vectigal.*, IV, 61.

Ma queste tasse votate dal Senato locale non potevano essere create o aumentate che con l'autorizzazione dell'imperatore [1]).

Infine il comune s'imponeva a volte un *Tributum ex censu* o imposta diretta sul capitale, simile al *Tributum civium Romanorum* in uso sotto la repubblica a profitto dello Stato [2]). Ma questa contribuzione una volta votata doveva essere autorizzata dal principe, come le tasse o sopratasse di dazio [3]). Del resto un terzo dei *vectigalia* ordinari fu riservato alla città. I nuovi *vectigalia* non furono concessi che in caso d'assoluta necessità, perchè ciò poteva nuocere al comune e sopratutto agli interessi del tesoro dello Stato, essiccando la sorgente o il rendimento dei pubblici tributi. Senonchè si autorizzava a volte un'imposta straordinaria [4]).

Infine la cassa comunale profittava ancora del prodotto delle ammende, *Multae*, pronunziate dai magistrati municipali o dettati dalla legge locale in certi casi [5]). La risorsa del prestito era molto rara, [I, **409**] quando non si trattava di lavori pubblici [6]).

Aggiungiamo che i' *Munera* dovuti dai decurioni o dai semplici *Cives* od anche dagli *Incolae* facevano spesso profittare la città di forniture o servizi personali imposti ai contribuenti [7]). Gli schiavi pubblici della città, *Servi publici*, le fornivano anche i loro lavori [8]).

Tale era nel suo insieme e in compendio il bilancio delle entrate comunali, votato dal consiglio o curia, salvo approvazione del governatore [9]), primitivamente per cinque anni, col lustro del censo locale tenuto dal *Quinquenalis* [10]), facente funzione di censore e incaricato dell'aggiudicazione dei *vectigalia* locali ai pubblicani, come facevano in altro tempo

---

[1]) Il principe solo può autorizzare un'imposta (v. fr. 10, Dig. XXXIX, 4, *de publican.*: c. 1, 2, 3, Cod. Just, *vect. nova* etc., IV, 62; Gruter, *inscr.*, p. 164, nota 13: fr. 1, § Dig. *de lege Julia de vi publica*, XLVIII, 6.

[2]) Vedi Cicer., *Verrin.*, II, 2, 55, 138; *ad.* Attic., VI, 1, 3; *ad familiares*, III, 7, 2; XV, 4, 2; Cod. Just., I, 4, 26, § 7; VIII, 12, 12; X, 25, 2; XII, 64, 2; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, p. 489; II, 2.ª ed., p. 101.

[3]) Vedi c. 13, Cod. Just., IV, 61, *de vectigalibus*.

[4]) Vedi Cod. Theod.. XV, 1, 34; *de oper. publ.*, Bouchard, p. 486.

[5]) Sulle ammende, *Multae*, vedi la legge *Julia Genetiva*, cap. 65, 73, 76, 81, 82, 92, 93, 97, 125, 126, 128-132; Willems, 5.ª ed., p. 551; C. Giraud, *Les nouveaux bronces d'Ossuna*, p. 31; Karlowa, I, 2, § 104, p. 896.

[6]) Vedi Cod. Theod., XV, 1 a 26; Bouchard, p. 487.

[7]) Vedi sui *Munera*, fr. 1, § 2; fr. 18, § 3 a 11, Dig. L. 4, Agennius, *de controv. agror.*, p. 85; Kuhn, I, p. 51 e s.; Serrigny, n. 270; Walter, n. 366, nota 92; Karlowa, I, 2. § 105, p. 898 e s.; Houdoy, *Droit municipal.*, p. 603 e s.

[8]) Vedi Plin., *Epistol.*, X, 39, 40, 41.

[9]) Vedi c. 1, 2, 3, Cod. Just., IV, 62 e fr. 10, Dig. XXXIX, 4, Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, p. 355, nota 5, e p. 483; v. per le spese fr. 3, § 1, fr. 6; Dig. L. 10, *de operib. publicis*.

[10]) Vedi Orelli, I, n. 82; Walter, n. 300, note 19 e 20, Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, p. 482, 484, 487.

a Roma i censori. Ma sotto l'impero, questa periodicità sembra essere scomparsa, a misura che il patrimonio comunale si restrinse insieme all'indipendenza municipale [1]). I *vectigalia* ordinari sono mantenuti dal consiglio, che non può da solo, abolirli o accrescerli. Il principe può esclusivamente crearne di nuovi.

Sventuratamente, e sotto l'influenza dei bisogni crescenti dello Stato o dei capricci del potere dispotico, gl'imperatori portarono un doppio colpo alle entrate [I, **410**] comunali.

Dapprima tolsero alle città, come s'è visto precedentemente, un notevole parte dei loro beni comunali, che avevano subìto d'altronde altre usurpazioni [2]). Giuliano e più tardi Theodosio II tentarono di far restituire ai comuni quei beni tolti [3]), ma troppo tardi. Perciò una parte dei demani dati in godimento per le spese del culto pagano o dei templi e proveniente il più spesso dalle città, furono confiscati a profitto della *Res privata* del principe, od anche dati a sollecitatori, *petitores*. D'altra parte gl'imperatori s'attaccarono direttamente alle entrate dei fondi comunali o tasse comunali, *vectigalia*, di cui una parte fu adibita al mantenimento delle chiese cristiane [4]). In cambio si è detto che un terzo dei *vectigalia* ordinari fu riserbato pel bilancio delle città [5]) e delle loro spese speciali con facoltà di locare queste tasse [6]).

Ma venne assegnato un terzo delle entrate dei fondi rustici, al mantenimento dei monumenti pubblici, come si vedrà alla sezione delle spese Io non penso che si tratti qui d'edifici municipali; per gli altri, si prelevava dunque una parte delle rendite del comune. Inoltre si gravarono alcune città [I, **411**] a profitto di altre, con una specie di prestito forzato del terzo nell'interesse delle città più importanti della provincia [7]).

---

[1]) Vedi Bouchard, p. 481; Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, 5.ª ed., 1841, in-18, p. 14; Houdoy, *Droit municipal*, p. 574 e s.

[2]) Sulle usurpazioni dei beni comunali, v. Zosim., I, 13; Ammian. Marcellin. (XXV, 4, 15) che menziona le restituzioni ordinate dall'imperatore Giuliano; Libanius, *Phrosphonet*, ed. Morell., t. II, p. 180; Roth, *de re municipali*, p. 36; Walter, n. 397; Bouchard, p. 481, 503; Willems, 5.ª ed., p. 604; Houdoy, p. 575 e s. e la nostra nota a pag. 404, più sopra.

[3]) Vedi c. 1, Cod. Theod., X, 3, *de locatione fundorum;* c. 8, 10, Cod. Theod., *de oper. public.*, XV, 1, 48; c. 1, 2, Cod. Just., *de div. praed.*, XI, 69; Novella di Theodos. II, tit. XXIII, *de locis rei publicae*; Marquardt, I, p. 511; confronta Cod. Just., XI, 70 e IV, 61, 10. Nel 401, una costituzione d'Arcadio e Honorio rese alle città gli edificî pubblici o *Jure templorum* (v. Cod. Theod., XV, 1, 41, *de oper. public.*).

[4]) Vedi Sozomen., I, 8, 5, 5, *histor. eccl.:* Walter, p. 397.

[5]) Vedi c. 13, Cod. Just., *de vectigal.*, IV, 61, costatante che una legge anteriore aveva attribuiti due terzi, *aerario nostro ;* v. in effetti, c. 7, Cod. Theod., IV, 12, *de vectigalibus*.

[6]) Vedi c. 18, 32, 33, Cod. Theod., *de operib. public.*, XV, 1; 7, Cod. Just., *de div. praediis* (XI, 63) non parla che delle mura; ma vedi, c. 5, Cod. Theod., IV, 12, *de vectigalibus et commiss.*

[7]) Vedi c. 18, 32, 33, Cod. Theod., XV, 1, *de op. publ.*; Sovrigny, n. 216.

Sezione II.

Delle spese municipali.

Le spese municipali erano fissate e votate, come sotto il periodo precedente, dal consiglio municipale, *Curia vel Ordo, vel Senatus municipalis* [1]). Questo conservava in tale materia, come per le entrate, una specie di controllo legislativo ma non l'esercitava che sotto l'autorità del potere centrale, rappresentato dal governatore della provincia, *Rector*, *Praeses*, *Proconsul*. Costui doveva autorizzare in genere ogni *decretum decurionum* [2]). Aggiungiamo che la proposta del Senato spesso emanava dal *Curator reipublicae* o *Logista* nominato dall'imperatore [3]), per diri-

---

[1]) L'*Ordo* o la Curia aveva ancora il diritto di deliberare su tutti gli affari che interessavano le finanze della città. Noi non sapremmo condividere l'avviso emesso da T. Mommsen (*Stadrechte von Salpensa*, p. 445 e 446), secondo il quale le leggi di Malaca e di Salpensa autorizzerebbero i magistrati a fare delle spese senza l'autorizzazione della Curia, benchè, dice egli, a Roma, il Questore non poteva pagare senza l'approvazione del Senato. Anzitutto, in quest'ultimo passo, bisogna intendere queste parole d'un credito aperto; poichè la facoltà di ordinare apparteneva al Console. Ma io non credo che il *Duumvir* d'una città, anche latina, avesse più potere del Console o del Censore; nessun testo dice il contrario. La Curia ha una competenza generale in materia finanziaria. Le leggi non davano al *Duumvir* che gli atti di gestione (v. *Lex Jul. Genetiva*, cap. 91, 96, 98 a 100, 110, 118, 129; v. c. 13, Cod. Just., IV, 61; fr. 4, Dig. *de decretis ab ordine*, L. 9; v. *Lex Julia Genetiva*, cap. 69 e 68 a 100; *Lex Malacitana*, c. 62, 64; Willems, 5.ª ed., p. 539). Su l'*Ordo decurionum* nel Basso Impero, bisogna consultare il Codice Theodosiano (XII, 1, *de decurionibus*) coi *Paratitli* de J. Godefroi; Cod. Just., X, 31, 235, 237, 242, 246; Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, I, 1873, p. 509 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 539, 599 e s.; Madvig, II, p. 144; Mispoulet, II, p. 146 e s.; Bouchard, p. 479 e s.; Houdoy, 597 e s.

[2]) L'autorità del Governatore, già stabilita sotto l'impero (v. Plin., *Epist.* X, 23, (32), 37, (48), 75, 90, (91), 98, (99); Marquardt, I, p. 355) s'accrebbe nel Basso Impero (v. Digesto, 1, 16, 7 § 1; L. 10, 5 e 6; Cod. Just., XI, 41; VII, 19, 1, 2; Walter, n.° 314, note 81 a 88, e n.° 397).

[3]) S'è già accennato al Curatore della Città (v. nota 450 sopra). *Curator reipublicae*. Vedi in proposito il Digesto (L. 8, 3 § 1; 9, § 2, *de admin. rer. civit.*; XII, 1, 33, *de usuris;* XLIV, 24, 3, § 4, *quod vi aut clam.*; Walter (n. 300, 306, 314, note 64, 395); Willems (5.ª ed., p. 5, 2, 259, 602 e 604); Houdoy (p. 403 e 8, 633); Jullian, *Des transf. pol. de l'Italie*, p. 157; Léon Renier, *Mélanges épigrafiques*, p. 43; Waddington, *Fastes de la province d'Asie*, p. 100; Henzen, *Annali dell'Instit. arch.*, 1851; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, I, p. 487, 489; Borghesi (*Oeuvres*, IV, p. 137); Mispoulet, II, p. 79 e s.; Kuhn (I, cap. II, p. 36, 41, 58 e s.); Bouchard, (p. 484, 486, 490, 492); T. Mommsen (*r. Staatsverwalt.* 2.ª ed., II, p. 1033 e s.); Boecking, (II, p. 998); Otto Karlowa (*op. citata*, I, 2, § 190, p. 896 e s.; 5.ª ed., p. 512, 526, 602, 604).

gere le finanze in luogo dell'antico *Quinquennalis* o *Duumvir censorialis*. Questo curatore aveva un potere di direzione o di controllo amministrativo sulle finanze municipali sotto gli ordini del governatore. In conseguenza il *Curator* doveva probabilmente come i magistrati d'altro tempo [I, **412**] proporre le spese al Consiglio municipale e preparare in qualche modo il bilancio dell'annata, e, in altri tempi, il bilancio dei *rectigalia* quinquennali pei lavori o servizi della città. Era anche questo magistrato che dava corso agli affitti e le aste [1]), quando non lasciava questa cura ai curatori speciali indicati dai loro colleghi fra i decurioni.

Le spese principali alle quali doveva provvedere il bilancio municipale erano relative al personale ed ai servizi comunali.

I magistrati invece d'esser pagati, sopportavano, come s'è visto, l'onere dei giuochi promessi [2]) o delle somme offerte *ob honorem*. Ma i bidelli o gli scribi dei magistrati locali dovevano ricevere degli emolumenti, un'annona in natura [3]). Era lo stesso per gli schiavi pubblici, *servi publici* [4]), allogati e mantenuti a spese della città. I cassieri, o *susceptores*, incaricati dell'esazione delle imposte, o dei decurioni, quando compievano questa funzione, ricevevano solo una indennità sotto forma d'*Epimetron*, o misura supplementare aggiunta alla quota del contribuente. Inoltre la cassa comunale doveva pagare il mantenimento accordato dal consiglio, col consenso dell'imperatore, ai professori dell'insegnamento pubblico [I, **413**] e ai medici della città [5]). Infine il comune poteva accordare, a titolo di soccorso, delle sovvenzioni o alimenti ai decurioni caduti nella miseria. Ciò sventuratamente era troppo frequente, per via dei *Munera* che lo Stato imponeva a questa classe di cittadini e sopratutto *si*

---

[1]) V. fr. 2, § 4 e 6; fr. 3, § 1; fr. 9, § 2, Dig. L. 8; Cod. Just., XI. 39; Novell., CLX; Sozomen., *Hist. ecclesiast.*, V, 5; Roth, *De re municipali rom.*, p. 98, 100; Bouchard, p. 484, 496, 490; Kuhn, I, p. 43.

[2]) Vedi Bouchard, p. 488. Era lo stesso *a fortiori* dei decurioni, molto spesso gravati per turno, come curatori speciali di diversi *Munera*, anche *patrimonii*, o almeno misti (v. Digesto, L, 4. fr. 1. § 2; fr. 14, pr. e § 1; Walter, n.° 300; nota 27; Otto Karlowa, *op. citata*, I 2, § 105, n.° 898 e s.; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 249 e s.).

[3]) Esistevano in ogni città gli scribi, *Tabularius* o *Logographa*, *Censuales*, dei cancellieri o *Actuarii*, e dei copisti. *Exceptores*, e altri *officia municipalia* (v. Cod. Theod., VIII, 2; XII, 1, 151, coi commentari di J. Godefroi; Cod. Just., X, 69; Walter, n.° 300, nota 28, 322, 393, nota 6; Bethmann-Hollweg, III, § 138, p. 137 e sopratutto § 142, p. 160 e s.; Karlowa, I, 2, p. 301).

[4]) Sugli schiavi pubblici d'una città, v. Plin., *Epistola*, X, 30. 31; Digesto, IV, 61, 10; Cod. Just., IX, 7, 1; Cod. Theod., VIII, 2, 5 *de tabulariis*; Otto Karlowa, I, 2, § 105, p. 901.

[5]) Pel mantenimento dei professori e dei medici, bisogna consultare il Codice Theodosiano, XIII, 3, 11; il Digesto, XXVII, 1, fr. 6, § 2, 4, 7, 8; L. 9, 3, § 2; Cod. Theod., XII, 1; Cod. Just., X, 52, 2, 7, 8; Eumen., *Pro restauratione scholarum*, XI, 14. Sui salarii votati, fr. 4, § 2, Dig. L. 9, *de decretis ab ordine faciendis*.

ob munificentiam in patrimonium exhauserint [1]). Ma la curia non poteva accordare remissione ad un debitore comunale, nè fare elargizioni, *de publico*, votando dei fondi, una somma o un'abitazione ad un privato [2]).

La cassa comunale sopportava del pari le spese di deputazioni dei decurioni [3]), inviate col concorso degli abitanti, *Legationes* [4]), al principe, sia per felicitarlo e portargli l'*Aurum coronarium*, sia, il che era più frequente, per ottenere qualche favore o autorizzazione dall'imperatore, una remissione d'imposta a profitto della città. A volte era una provincia che inviava dei deputati, *Legati*, in nome dell'assemblea provinciale, *Concilium provinciae*, e allora sosteneva essa le spese di questa legazione [5]).

I lavori pubblici comunali formavano uno dei principali capitoli del bilancio delle spese locali [6]). In genere e da molto tempo la curia non poteva votare crediti a questo effetto, nè potevano i magistrati ordinare i lavori o metterli in esecuzione senza un'autorizzazione [I, **414**] speciale del governatore o del principe, almeno pei nuovi lavori [7]). I presidenti della provincia (*Judices* o *Rectores, Praesides*) potevano concorrervi, in nome dell'Imperatore, dedicandovi una parte del prodotto delle ammende [8]). Ma, se un privato sottoscriveva l'obbligo di fare la spesa di lavori nuovi, la prima autorizzazione del principe non era in genere indispensabile [9]).

Le città ottennero da Theodosio e Valentiniano la facoltà di consacrare, a volontà, mediante una deliberazione del consiglio municipale, *Ordo*, il terzo delle sue tasse indirette, *vectigalia*, a spese locali, col diritto

---

[1]) Vedi Digesto, L. 2, 8, *de decurionibus*, fr. di Hermogenian., Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, I, § 7; Serrigny, n.° 278; Bouchard, p. 488.

[2]) Vedi fr. 3, pr. e § 1, Dig. *de decretis*, L. 9.

[3]) I Decurioni scelti potevano domandare le loro spese di viaggio, *Viaticum* o *Legativum* (fr. 18, § 12, Dig. *de muneribus*, L. 4; fr. 2, § 3, Dig. L. 7, *de legationibus*.

[4]) Sulle *Legationes* delle città o delle provincie, vedi Codice Theodosiano, XII, 12, *de legationibus*; Cod. Justin. X, 63 eod. tit; Digest. L. 7; Boecking I, p. 50, 235; II, 60, 417; Serrigny, n.° 270; Bouchard, p. 84, 86, 441, 444; Bethmann-Hollweg, III, p. 24, nota 57 e § 137, 101.

[5]) Vedi Willems, 5.ª ed., p. 598 e s. Vedi l'esempio famoso della legazione dell'oratore Synesio, nella sua lettera 61, e la sua *Oratio de regno*, cap. 2; Amedeo Thierry, *Alaric*, 2.ª ed. in 18, 1880, p. 114 e s.

[6]) Esisteva una legislazione abbondante relativamente ai lavori pubblici municipali e altri (v. Digesto, L. 10; Cod. Theod., XV, 1, *de operibus publicis*; Novella di Majorian., tit. IV, *de aedificiis publicis*; Cod. Just., I, 24; VIII, 12; Walter, n.° 397; Serrigny, n. 915, 924 e s.; Giraud, *Les nouveaux Bronces d'Ossuna*, p. 48 e s.).

[7]) Vedi Cod. Theod., XV, 1, 37, *de op. publ*; Cod. Just., VIII, 12, 33, *de op. publ.*: Serrigny, n. 926.

[8]) Vedi Cod. Just., *de modo multarum*, I, 54; Serrigny, n.° 924.

[9]) V. c. 27, 28, 31, Cod. Theod., *de oper. public.*, XV, 1: fr. 3, Dig., L. 10, *de oper. public.*; Serrigny, n.° 926.

d'appaltare queste tasse pel terzo [1]), i due altri essendo stati riserbati allo Stato. Ciò suppone un atto unico d'aggiudicazione in cui l'assuntore prendeva verso chi di diritto, Stato o comune, un impegno a profitto di ciascuno per la sua parte. Nel 395 fu permesso da Arcadio e Honorio alla città di dedicare un terzo delle rendite degli immobili comunali, *Canon*, alla rifazione o mantenimento delle mura della città [2]).

Le foreste comunali, *Silvae publicae,* [I, **415**] procuravano la legna necessaria ai lavori e ai servizi pubblici [3]). Notiamo d'altra parte che i cittadini potevano concorrere ai lavori municipali con forniture dei materiali o servizi personali [4]), impiegandovi ugualmente gli schiavi [5]). Era il Senato o consiglio municipale che decretava la prestazione dei lavori gratuiti obbligatorî, anche da parte dei semplici abitanti, *Incolae* [6]). Le dispense dai giuochi pubblici restavano in tutto o in parte a carico della cassa comunale; in parte, allorchè le somme fornite dai magistrati, *ob honorem*, erano insufficienti [7]).

Il senato autorizzava anche in anticipazione, permettendo delle spese con dei decreti, i pagamenti da farsi dal questore dalla cassa municipale, oppure emetteva un decreto speciale per le spese impreviste [8]). Esso autorizzava ugualmente gli affitti di cinque anni, e le alienazioni, o gli affitti a lungo termine [9]), dei beni comunali, da farsi dai magistrati nel caso in cui la legge municipale non interdiceva espressamente questi ultimi atti [10]). Il solo Senato locale poteva ugualmente permettere la demolizione d'un edificio municipale [11]). Ma sotto il Basso Impero, già verso

---

[1]) V. c. 13, Cod. Just., *de vectigalibus*, IV. 61; confronta nel Cod. Theod., IV, 12, 7. la costituzione resa nel 375 da Valentiniano Valente e Graziano.

[2]) V. c. 18, 31, 33, Cod. Theod., *de oper. public.*, XV. 1; c. 3; Cod. Just., *de diversis praediis.*, XI, 69.

[3]) I boschi comunali fornivano materiali per servizî della città (v. Aggenus, *in Frontin.*, p. 18, 24; Agennius, *de controversis agrorum*, p. 86; Walter, n.° 305).

[4]) Fr. 1, § 2; fr. 18, § 3 a 11, Dig., *de muneribus*, L. 4; Agennius, *de controv. agror.*, p. 85; Willems, 5.ª ed., p. 600 e s.

[5]) Vedi Plin., *Epistol.*, X, 39, 40, 41; Walter, n.° 306.

[6]) V. *Lex Julia Genetiva*, cap. 70, 71; Mommsen, *Ephemer. epigr.*, II, p. 127, 128; 31, 20; Cod. Just., XI, 42; Serrigny, n.° 922.

[7]) V. *Lex Julia Genetiva*, cap. 70, 71; Mommsen, *Ephemer. epigr.*, III, p. 102, 103; c, 2. Cod. Theod., *de expens. ludor.*, XV, 9; c. 1, Cod. Just., XI, 41, *de exp. lud.*

[8]) V. *Lex Julia Genetiva*, cap. 69.

[9]) V. Sicculus Flaccus, p. 162; Dig., XXXIX, 4, 11, § 1; L. 8, 3, 1; Gaïus, *Comm.*, III, 145.

[10]) V. *Lex Julia Genetiva*, cap. 82; Mommsen, *Eph. epigr.*, III, 104, 105.

[11]) Il diritto romano aveva, in ogni tempo, prese delle misure contro la demolizione senza necessità degli edifizî anche privati, *ne ruinis urbs deformetur* (vedi Digesto. XXXIX, 2, 46; XLIII, 8, fr. 2, § 17 e fr. 47; Cod. Just., VIII, 10, 2, 3, *de aedif. privat.*: *Lex Malacitana*, 62; Gruter., p. 61, nota 5; T. Mommsen, *Helvet.*, 86; *Stadrechte*, p. 480 e s.; *Lex Julia Genetiva*, cap. 75; G. Giraud, *Les nouveaux bronzes*, p. 48 e s.; Houdoy, p. 437 e s.; Ortolan, 11.ª ed., I, p. 112 e II, n.° 394).

la fine del periodo precedente, il consenso del governatore [I, **416**] era divenuto necessario all'alienazione [1]). In genere la tutela amministrativa non fece che crescere sotto il Basso Impero [2]).

Le spese del culto erano sopportate dall' *Arca municipalis* [3]), nel senso che la curia vi aveva dedicati dei beni rustici, di cui i preti da essa eletti davano in fitto il godimento. Una colonia, come si vede a *Julia Genetiva*, possedeva a volte una cassa particolare pel culto, alimentata mediante il prodotto di alcune ammende, allorchè il prodotto delle collette, *stips*, fatto a profitto del tempio non bastava a questi bisogni [4]). Ma si sa che lo Stato confiscò la maggior parte dei beni e delle rendite dei templi pagani.

Infine i comuni erano tenuti a riparare non solo i propri edifici, ma, ancora, verificandosi il caso, le abitazioni dei privati, allorchè cadevano in rovina. Se questi si rifiutavano a fare i lavori, il curatore della città li aggiudicava di ufficio, la cassa comunale anticipava al caso i fondi, e se i proprietari non rimborsavano, nel termine stabilito, le case erano attribuite alla città [5]).

Nel 396, Arcadio prescrisse ai governatori di provincia di far rialzare o costruire le mura [I, **417**] di tutte le città dell' Oriente, mediante una imposizione fondiaria straordinaria. I lavori dovevano essere valutati dai decurioni di ogni comune e ripartiti fra tutti gli abitanti in ragione del loro censo [6]), Honorio fece promulgare questa costituzione in Occidente. Un' altra ordinanza degli stessi imperatori, nel 397, attribuì i materiali

[1]) In ciò che concerne l'alienazione dei beni comunali vedi Plin., *Epist.*, X, 23, 37, 43, 70, 90; Cod. Just., VIII, 13, 1. *de ratiociniis;* Leon, c. 3, Cod. Just., *de vendend. rebus civit.*, XI, 31; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, 1, p. 355. 510; Walter, n.° 314, nota 81 e s.; confronta Serrigny, n.° 696; Houdoy, p. 412 e s.

[2]) Niun salario poteva essere accordato dalla Curia senza autorizzazione del Principe (Cod. Theod., XII, 2, 1, *de praebendo salario*; Cod. Just., VIII, 12, 2; Cod. Theod., XV, 1, 1, e su questo punto J. Godefroi; Bouchard, p. 489).

[3]) Sulla spesa del culto nei municipî, v. Hyginius, *de condicione agrorum*, p. 117; Siculus Flaccus, *de cond. agr.*, p. 162; *Liber coloniarum*, p. 234: *agrorum quae sit inspectio*, p. 283; T. Mommsen, *Feldmesser*, II, 153; Rudorff., *ibid.*, II, 299, 300; Walter, n.° 159; Houdoy, p. 478 e s.

[4]) V. *Lex Julia Genetiva*, cap. 65, 70, e su questo soggetto T. Mommsen, *Ephemeris epigraphica*, e Ch. Giraud sulle tavole di questa legge.

[5]) I proprietarî delle case rovinate potevano essere costretti a ricostruire, sotto pena di perdere il loro immobile (v. Dig., XXXIX, 2, 46, *de damno infecto:* XLIII, 24, 3, § 4: fr. 5, § 4, *quod vi aut clam;* XLIII, 8, 2, § 17, *ne quid in loco publico;* Orelli, 3701, 3767, 3787; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 408 e s.; Marquardt, I, p. 490; Bouchard, p. 485; Houdoy, p. 438, 439; Ortolan, *Institut. J.*, II, n.° 394; 11.ª ediz.; Ch. Giraud, *Les nouveaux bronzes d' Ossuna*, p. 40).

[6]) Vedi Cod. Theod., XV, 1, 34, *de operibus publicis*: Cod. Just., VIII, 12, 12; Bouchard, p. 486.

provenienti dalla rovina dei templi pagani demoliti alla riparazione degli acquedotti, delle mura, dei ponti e delle pubbliche vie [1]).

Malgrado queste disposizioni e i progressi della tutela amministrativa e non ostante la creazione del *Defensor civitatis* [2]) le spese delle città dovettero accrescersi, mentre le entrate diminuivano per effetto della miseria anche dei *Curiales* e degli *Incolae* [3]). Così si compì la rovina delle finanze e del regime municipale del Basso Impero [4]).

---

[1]) V. Cod. Theod., XV, 1, 36, *de operibus publicis*.

[2]) Sul *Defensor civitatis o ἔκδικος*, creato nel 364, vedi sopra, note 127, 128 e 179, e Cod. Theod., I, 61 (29) e VIII, 5, 9; Cod. Just., I, 55; Novell. Major., V, 3, *de defensor. civitat.*; Cassiodor., *Var.*, VII, 11; Walter, n.° 394; Aug. Thierry, *Consid. sur l'hist. de France*, I, cap. VI, p. 254; Raynourd, *Droit municipal*, I, p. 71 e s.; Houdoy, *Droit municipal*, p. 645 e s.; Boecking, I, 162; Guizot, *Essai sur l'hist. de France*, I, p. 41 e s.; Fustel de Coulanges, *Hist. de institut*, I, 531-533, e soprattutto Bethmann Hollweg, *Civilprocess.*, III, 24, 107; Otto Karlowa, *op. citata*, I, 2, § 104, p. 896; Mispoulet, II, 149, 468.

[3]) Sulla rovina dei *Curiales*, vedi Otto Karlowa, I, 2, § 105, p. 898 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 247 e s.; Ortolan, op. citata, I, n.° 444; Demaugeat, I, p. 279 e s.

[4]) Si può consultare sulla rovina dei municipi, Bethmann-Hollweg, *Civil process*, III, p. 21, 33, 68; Guizot, *Essai sur l'histoire de France*, n.° 1; Bouchard, p. 504, 505; Mispoulet, II, p. 144 e s.; Serrigny, n. 244, 1061; Hegel, *Staatsverfassung Italien*, p. 64 e s.; Marquardt, I, p. 610 e s.; Houdoy, *Droit municipal*, I, p. 406, 567 e s.; Jullian, *Des transformations de l'Italie sous les Empereurs romains*, Parigi, 1883, p. 113, 204, 211 e s.; Otto Karlowa, *op. citata*, I, 2, § 104, p. 898.

PARTE SECONDA.

Dell'Amministrazione dello Stato e dei Comuni dal punto di vista finanziario

| II, 5 | Abbiamo esposto rapidamente l'ordinamento delle riscossioni, l'oggetto e la natura delle spese dello Stato e dei Comuni nel Basso Impero, e indicato a chi incombeva di determinarne la natura e la somma totale. Ci tocca ora di affrontare la parte più oscura e più difficile della nostra materia, vale a dire l'amministrazione. Non dobbiamo più considerare questo soggetto in una maniera generale, come abbiamo fatto nella nostra introduzione, ma dal solo punto di vista finanziario, cioè in quanto concerne l'ordine di recupero delle esazioni, la disposizione dei pagamenti da parte degli amministratori, e la gestione dei contabili incaricati di esigere e versare, *pecuniam tractare*, il pubblico danaro | II, 6 | o le materie appartenenti allo Stato od ai Comuni. Quindi una divisione naturale in tre capitoli.

L'oscurità che regna in questa materia proviene dalla sovrabbondanza dei materiali nei Codici e nelle Novelle di Theodosio II e di Giustiniano e sopratutto dalla natura de' rescritti che, in uno stile oscuro diffuso ed ampolloso, trattano e risolvono questioni di dettaglio poggiate sulla pratica amministrativa, supponendo noto in precedenza l'insieme del meccanismo in vigore, la cui elasticità ed il funzionamento abituale, secondo i regolamenti od istruzioni, *Mandata*, ci sfuggono troppo frequentemente. Infatti, queste disposizioni imperiali sono delle disposizioni legislative, è vero, ma non sono affatto dei trattati o esposizioni metodiche della organizzazione finanziaria. Esse contengono decisioni (e raramente regolamenti generali), rese in diverse epoche per casi particolari, secondo i bisogni o le circostanze. I trattati del giureconsulto Ulpiano *de Officio Praefecti praetorio*, o *Proconsulis*, *Praesidis*, *Rationalis* o *Quaestorum*, sono andati perduti; e in essi si trovava l'esposizione metodica delle cariche pubbliche, in una parola dell'organizzazione e delle attribuzioni dei magistrati in materia finanziaria. I rescritti | II, 7 | sono stati in seguito compilati con le altre costituzioni imperiali per ordine di Theodosio II e di Giustiniano, ma spesso con notevoli tagli oppure con alterazioni, tendenti a mettere queste leggi in armonia con lo stato di cose esistenti all'epoca della codificazione. Se fosse giunto sino a noi qualche trattato

di giureconsulto sull'insieme delle attribuzioni dei magistrati, per esempio del Prefetto del pretorio, del Conte delle elargizioni sacre o del dominio della corona, dei governatori e dei *Rationales*, e dei contabili o cassieri di ogni specie, il compito degl'interpreti moderni sarebbe stato singolarmente facilitato. Ma le Pandette non ci hanno, sfortunatamente, conservato che dei frammenti ben poco numerosi e assai mutilati di queste opere importanti.

È chiaro che una scoperta, come quella delle Instituzioni di Gaio a Verona che ci rendesse un trattato di Ulpiano o di Macer *de Officio Proconsulis* o *de Officio Curatoris reipublicae* o *quaestoris*, o d'Arcadio, scrittore molto più recente, *de Officio Praefecti praetorio* o *de muneribus civilibus*, ci direbbe sulla organizzazione delle finanze imperiali o comunali più di tutte le numerose costituzioni de' successori di Costantino su questa materia.

Checchè ne sia, ci proponiamo di tentare, [II. **8**] seguendo lo stesso metodo dei due libri precedenti, d'operare una classificazione che distribuisca le questioni secondo la natura stessa dei servizî, seguendo le nostre analisi moderne. Si cerca d'indagare come qnesti stessi problemi sono stati risoluti sotto il Basso Impero.

CAPITOLO I.

Della Gestione degli amministratori dello Stato.

Gli amministratori preposti alla gestione delle finanze imperiali dovevano occuparsi in primo luogo di assicurare l'incasso delle esazioni decretate, come si è visto, dal principe, poi di ordinare le spese autorizzate da lui, formalmente o tacitamente, secondo l'uso e le leggi anteriori, e d'imporne il pagamento. Quindi le due sezioni seguenti che corrispondono a questi due ordini di questioni.

SEZIONE I.

Del recupero delle riscossioni.

A. — Del Tributo.

Si sa che il potere imperiale, da solo o per mezzo dei suoi delegati speciali [II, **9**], poteva fissare lo stato delle riscossioni delle tre casse cioè: il tesoro sacro, il tesoro della corona, e la cassa del Prefetto del Pretorio [1]. Una volta stabilito questo stato, dal principe, col concorso del

[1] Per ciò che concerne il potere od il *controllo legislativo in materia d'imposta*, vedi Cod. Theod. XI, 1, 3, 5, *de annonis*, e XI, 5, *de indiction.*; Cod. Just., X, 20, 4, *de canon. largition.*; Bouchard, p. 420; Serrigny, n.ri 75, 795, 796, 803, 804, 833 e note 335. 344, del libro III, al volume I. e in seguito 783, 889, 896

ministro di Stato o Maestro degli uffici e consegnato negli archivi del gabinetto imperiale, restava a prescrivere il recupero di queste risorse e ad assicurarne l'incasso. Era il Prefetto del pretorio che, secondo il costume ed i poteri della sua carica, ordinava, nell'editto d'Indizione annuale, il pagamento del Tributo e dell'*Annona*. In seguito i Vicari ed i Governatori di ciascuna provincia, dopo avvenuta la ripartizione, avevano la missione di ordinare la formazione de' ruoli e di spedire i bandi di pagamento ai magistrati di tutte le città ed agli agenti incaricati di prescrivere il versamento delle contribuzioni.

Tratteremo questo punto sommariamente, giacchè si riferisce piuttosto all'oggetto di un trattato speciale sulle imposte nel Basso Impero, come quello di Matthiass sull'imposta fondiaria diretta [1]).

Ma è necessario indicare, qui, almeno i cambiamenti principali introdotti in questa materia da Diocleziano e Costantino fino a Giustiniano.

La diocesi più ancora che la provincia è divenuta un centro finanziario: fino l'Italia, sotto il titolo di *Dioecesis italiciana* [II, **10**]. Ogni diocesi aveva, in generale, un *Vicarius* facente le veci del Prefetto del pretorio, un *Comes largitionum* ed un *Rationalis summarum*, o *Rationalis vicarius*. Una volta, il *Tributum*, o piuttosto la *Capitatio* e la *Jugatio terrena*, ripartiti tra le diverse provincie della diocesi, in ragione del numero delle unità finanziarie, *Caput* o *Millena*, valutato 1.000 *solidi* [2]) secondo la natura della coltura e delle terre, il consiglio municipale di ciascuna città riceveva dal governatore, a cura del suo *Tabularius* [3]), la

[1]) V. Matthiass, *Die Grundsteuer und das Vectigalrecht des ræmischen Reichs*, Erlangen 1882, in 8.°; confronta Jullian, *Les transfor. pol. de l'Italie*, p. 184 e s.; Otto Karlowa, *r. Rechtsgeschichte*, Leipzig 1885, I, 2, § 106, p. 903, e s.

[2]) Sul *Millena* o *Caput*, v. Marquardt, *r. Staatsverwaltung*, II, 2.ª ed., p. 230 e s.; e sulla ripartizione dell'imposta fondiaria, v. Eumene, *Grat. act.*, c. 5; Cod. Just., X, 23, 4, *de canon. largit.*; Novella CXXVIII, cap. 1; Cod. Just., *de indict.*, X, 17, 1 e 2; Cod. Theod., XI, 5, *de indict.*; c. *un.*, Cod. Just., *de annon. et capit.*, I, 52; de Savigny, *verm. Schriften*, II, 128; Walter, *r. Rechtsgesch.*, n.° 408; Rodbertus, II, 204, nota 3; Hegewisch, p. 273; Otto Karlowa, I, 2, p. 903 e s.

[3]) Quanto al *Tabularius* di una città, vedi Cod. Theodos., XI, 7, 1, *de exationibus*; Cod. Justinian., X, 13, 16, 23; Novella Giustin., CXXVIII; Theodoret, *Epistol.*, 42; J. Godefroi, *Paratitl. ad. Cod. Theod.*, XI, 1, p. 3; Walter, n.° 407; Houdoy, *Droit municipal*, p. 474 e 487 e s.; Karlowa, I, 2, § 116, p. 142; Willems, 5.ª ed., p. 615; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, 2.ª ed., III, p. 150 e s. e § 142. Quest'ultimo autore fa osservare, d'accordo con J. Godefroi, che il *Tabularius* della città, incaricato degli archivi ed insieme della direzione della contabilità (ma non del maneggio del danaro comunale), era anche obbligato a preparare ed esigere i ruoli del Tributo per lo Stato (vedi le note 189, 194, 195 di Bethmann-Hollweg). Nondimeno non aveva che la posizione di un agente municipale, sfornito del rango di decurione, e, per conseguenza, non esente, come i *Curiales*, dalla tortura e dalle pene corporali (v. Godefroi, sul Codice Teodosiano, VIII, 1, *de Numerariis*, vol. IV, p. 359), a differenza dei *Numerarii* situati

notificazione del contingente appartenente alla sua città. La curia o i *Principales* ripartivano quest'imposta fra i possidenti o contribuenti, *Collatores*, secondo il registro del censo; il ruolo così formato dal *Tabularius*, *distributionum forma*, doveva restare negli archivi municipali, sotto la custodia dell'archivista o direttore della contabilità comunale. Una copia del ruolo nominativo, dopo l'approvazione del rettore della provincia, era rimessa agli *Exactores* per procedere contro i ritardatari [1]. Ma l'imposta

---

nell'ufficio dei magistrati superiori che contava un titolare almeno, e spesso due. Ma le frodi di questi direttori di finanze o della contabilità li fecero privare, nel 334, da Costantino, dei privilegi inerenti al loro grado. (Cod. Theod., VIII, 1, 1). Li si tratta sotto questo rapporto da *Conditionales* (v. Godefroi, sui c. 3 ed 8, Cod. Theod., VIII, 1). Giuliano, nel 363, li priva della dignità militare. (Cod. Theod., VIII, 1. 8). Ben presto, nel 365, Valentiniano e Valente decisero che il *Numerarius* del Governatore di provincia perderebbe questa denominazione onorevole per prendere quella di *Tabularius Officialis praesidii* (v. Cod. Theod., VIII, 1, 9; Ammian-Marcellin, XXVIII, 1) come l'agente municipale di questo nome (v. Cod. Theod., VIII, 2, 5, *de tabular.*; Cod. Just., X, 69, 3). Al contrario, i *Numerarii* dei magistrati più elevati o *Judices illustres* e *Spectabiles* conservarono il loro titolo (vedi Cod. Theod., VIII, 15, 5, § 1, *de iis quae admin.*, V; aggiungere *Notitia dignit. Or.*, cap. 40 e Cod. Just., *de numerar.*, XII, 50, 4; Cod. Theod., VIII, 1. 12; Bethmann-Hollweg, § 142, p. 151, nota 130). Valentiniano e Valente resero pure, nel 365, la dignità militare al *Numerarius* del Prefetto del pretorio (v. Cod. Theod., VIII, 1, 11, *de numerar.*, Cod. Just., XII, 50, 3, *cod. tibul.*) lasciandolo tuttavia soggetto alla tortura (Otto Karlowa, I. 2, § 102, p. 884 e s.). Ogni *Numerarius* aveva, nei suoi numerosi uffici, per aiuto o *Adjutores*, degl'impiegati, *Scriniarii*, presi a prestito dalla compagnia o scuola dei *Chartularii* o *Scriniarii*, attribuita al loro ufficio (v. Cod. Just., XII, 50, 10, *de numerar.*; Cod. Just., *de offic. praef. praetor.*, I, 27, 1, § 8; *Notitia dignit. Or.*, cap. 13, § 2, p. 14; Bethmann-Hollweg, III, p. 151, 155, note 134, 161, 162 e s.). D'onde deriva che i *Numerarii*, come capi di questi impiegati, sono nominati ne' testi, talvolta separatamente, talvolta coi *Chartularii* e gli *Scriniarii* (v. c. 15, 16, 17, Cod. Theod., *de numerariis*, VIII, 1; c. 8, Cod. Just., XII, 50, h. t.; Lydus, *de magistratibus*, III, 35). Del resto, in ogni *Officium*, potevano esservi altrettanti *Numerarii* queste amministrazioni finanziarie differenti e casse da sorvegliare. È così che ogni Governatore aveva almeno due Tabularii o Numerarii, uno per dirigere e controllare le *Sacrae largitiones*, e l'altro per le *Privatae largitiones*. È ciò che già decidono Graziano, Valentiniano e Theodosio, nel 382, con una legge, confermata appresso, con la creazione di due *Susceptores* corrispondenti, fatta da Arcadio ed Onorio, nel 408 (v. Cod. Theod., *de numerar.*, VIII, 1, 12 e XII, 6, 30, *de susceptor.*; c. 4, Cod. Just., VIII, 1; c. 13, Cod. Just., X, 70, *de susceptoribus*). Vedi del resto la nota che segue). I magistrati ed i questori avevano degli Scribi per i loro contratti e la loro contabilità (v. *Lex Julia Genetiva*, cap. 81, e Giraud, *Les nouvelles tables de bronze*, p. 57).

[1]) Secondo una notevole costituzione di Costantino, i *Ducenarii* etc., non debbono procedere contro il debitore, *convenire*, prima di aver ricevuto i ruoli nominativi del *Tabularius civitatis* (v. Cod. Theod., *de annon.*, XI, 1, 3; e *de decurionibus*, XII, 1, 133; Cod. Theod., XI, 7, 1, 6, 16, *de exactoribus*; Cuq, *Etudes d'épigraphie juridique*, p. 11; Otto Karlowa, *op. citata*, I. 2, § 102, p. 881, e s. e § 106, pagg. 906, 907).

era riscossa direttamente da un ricevitore o collettore speciale, *Susceptor*, che, in origine, era scelto dai decurioni, e lo fu ancora in seguito, definitivamente, almeno in Occidente. Il governatore [II, 11] non era un tesoriere o ricevitore di danaro, contrariamente al parere che sembra esprimere Bouchard [1]; ma egli aveva sotto di sè degli *Officiales* per l'*exactio* e due *susceptores* o tesorieri generali della provincia per le elargizioni private e le elargizioni sacre, ed uno per l'*Arca praefectiana*, se vi aveva luogo [2]. Secondo una costituzione di Graziano, Valentiniano e Theodosio, resa nel 383, l'*Officium* del rettore provinciale doveva esigere il pagamento del tributo della gente facoltosa, ed il difensore delle città quello dei piccoli proprietari, *minores possessores* [3]. Arcadio ed Onorio, nel 401, rimandavano all'usanza dei luoghi [4]. Vi furono a questo riguardo delle variazioni nella legislazione secondo le epoche.

[1]) V. Bouchard, II, 233, 244. Io non credo che il Governatore sia mai stato contabile in danaro, tranne che in caso di contabilità irregolare; ma aveva, nel suo ufficio, de' ricevitori generali, come si è visto innanzi, nella nota a pag. prec.

[2]) V. Cod. Theod., XII, 6. 30 e Cod. Just., X. 70, 13, *de susceptoribus*.

[3]) V. Cod. Teod., XI. 7. 12, *de exaction*. È più che probabile che, nell'ufficio del Governatore, incaricato d'ora innanzi del procedimento, e il *Numerarius*, chiamato poi *Tabularius*, dell'*Officium* del Rettore che faceva sollecitare, dai *Ducenarii*, il pagamento dell'imposta verso la gente facoltosa, per le *Sacrae largitiones*. Ora, questo *Tabularius*, secondo una costituzione di Theodosio, XII, 6, 30, Cod. Theod., *de susceptor.*, spesso citata da noi, non si confonde mai col ricevitore generale della provincia. Il *Tabularius Rei privatae* provvedeva all'esazione dei valori dovuti al dominio privato. Vedi, più oltre, le note relative (v. Cod. Theod., VIII. 1, 12, *de numerar.*; Cod. Just., XII, 50, 4, *de numer.*). Del resto, al disopra della scala amministrativa, il Prefetto del pretorio aveva, per i conti di ciascuna diocesi, un ufficio speciale della contabilità, *Scrinium*, diretto da un *Numerarius*, a fianco allo *Scrinium operum*, *Arcae*, etc. (v. *Notitia dignitat.*, *Or.*, cap. 3, § 2; c. 12, Cod. Just., *de numerariis*, XII, 50; c. 1, § 8, Cod. Jud., *de offic. praef. praet. Africae*, I, 27; Novella CXXVIII, cap. 1, 18; Cassiodor., *Var.*, XI, 2-4, e vedi appresso, note relative. Bethmann-Hollweg (*op. citata*, III, § 142, p. 152) ricorda che il tempo del servizio era fissato per i *Numerarii* (v. c. 4, 6, 8, 9, 13, 17, Cod. Theod., *de numerar.*, VIII, 1; c. 11, Cod. Just., *eod. tit.*, XII, 50), e per i loro aiutanti o *Adjutores* (v. c. 15, C. Theod., *de num.*, VIII, 1; c. 10, Cod. Just., *eod.*, XII, 50). I primi, dopo avere ottenuto un congedo onorevole, *Honesta missio*, ricevevano, a titolo di ricompensa, dignità e privilegi (v. c. 6, 13, 17, Codice Theod., *de numerar.*, VIII, 1; c. 12, Cod. Just., *eod. tit.*, XII, 50; c. 3, Cod. Just., *de apparitor. praef. pr.*, XII, 53), e, il primo degli *Adjutores* dell'ufficio o *Primiscrinius*, prendeva il posto di *Numerarius* (*Notitia dig. Occ.*, cap. VI, § 2, c. XVII, § 2); confronta cap. IV, § 2, che sembra avvicinarli, a causa del loro servizio comune (c. 10, § 4, Cod. Theod., *de suariis*, XIV, 5); ma vedi *Notitia dign. Orient.*, cap. VII; § 2; *Numerarios duos primiscrinios, qui numerarii fiunt, scriniarii.*

[4]) L'uso dei luoghi, secondo Arcadio ed Onorio, determinava l'autorità incaricata dell'esazione (c. 16, Cod. Theod., XI, *de exactionib.*). Un errore d'impressione nel testo di Bethmann-Hollweg (*Civilprocess.*, 2.ª ed., III. § 134, p. 76, nota 46).

Ma importa sopratutto di non confondere l'ordine dell'esazione, il modo di recupero ed il procedimento esecutivo in caso di ritardo, *exactio*, con la riscossione dell'imposta, *recipere*, d'una parte e *solvere* dall'altra. L'ordine generale e superiore del recupero emanava implicitamente dall'*Indictio*, ed ogni anno dal Prefetto del pretorio con *Delegatio*; poi il pagamento è prescritto, a ciascuno de' tre termini, ai provinciali, a partire dal 1.° settembre dell'esercizio, per le imposte dirette, dal *Vicarius* e dal Rettore delle provincie [1] [II, **12**]. Primitivamente il Ministro del sacro tesoro mandava presso i governatori degli agenti del suo *Officium*, *Palatini*, per costringerli a fare eseguire le riscossioni in tempo utile, e per l'*Arca praefectiana*, dei *praefectiani* del Prefetto del pretorio. Ma accadde a questi messi di mischiarsi direttamente non solo dell'*exactio*, ma anche della stessa riscossione, e di profittarne per commettere gravi abusi, ciò che fece inibire il loro intervento da Arcadio ed Onorio nel 395 e nel 399 [2]), da Onorio e Theodosio nel 408; fu rimesso da essi nel 409, per essere di nuovo proibita dall'imperatore Maiorano in due delle sue Novelle [3]). In

rimanda ad una legge 26, che non esiste in questo titolo il quale non conta che 21 costituzioni imperiali; bisogna leggere legge 16.

[1]) Dietro gli ordini del Prefetto del pretorio, il Vicario di una diocesi prescriveva ai Governatori di provincia di ordinare la esazione del *Tributum* (v. Cod. Theod., XI, 5, 4, *de indict.*, e su questo argomento, J. Godefroi; c. 13, Cod. Just., *de canon.*, X, 16; c. 1, Cod. Just., *de canon. largit.*, X, 23; *Novel.* CXXVIII, cap. 1; Bouchard, p. 335 e s.; Otto Karlowa, *op. citata*, I, 2, § 97, p. 831, e § 99, p. 854 e s.).

[2]) V. Cod. Theod., I, 5, 12 e 13, *de off. praef. praet.*; VIII, 8, 5 e 6, *de executor.*; XI, 7, 17, *de exactor.* I *Palatini* del *Comes sacrarum largitionum* non dovevano trattare che coi Governatori, che essi rendevano responsabili dei ritardi, e non coi Decurioni, nè coi contribuenti. Nondimeno questi palatini abusarono della loro autorità per farsi pagare la concessione di differimenti, condoni, ed altri favori irregolari, come i *Censitores* vendevano gli alleviamenti di tassa. In conseguenza, numerose variazioni nella legislazione imperiale relativamente alle autorità incaricate di attivare l'esazione della imposta fondiaria. *Exactio.* Ma si aveva un bel cambiar di funzionari aventi missione di attivare il procedimento, erano tutti egualmente corruttibili o concussionari (v. Bouchard, p. 345 e s.; Walter, n.° 407, nota 51; Bethmann-Hollweg, III, p. 76; c. 5 e 6, Cod. Theod., *de executor.*, VIII, 8; c. 12 e 3, Cod. Theod., *de offic. praef. praetor.*, I, 5; c. 17 e 18, Cod. Theod., *de exact.*, XI, 7, e Godefroi, su questo argomento; Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 831, § 99, p. 855, § 106, p. 907 e s.). Osserviamo che, seguendo i testi, l'*Exactor* esige e procede, e che il *Susceptor* od esattore riceve. (Vedi anche in questo senso, Cuq, *Momum. epigr.*, p. 13. 44). Il procedimento, *convenire*, era esercitato da agenti di esecuzione, chiamati *Exactores*, e più specialmente *Ducenarii* o *Centenarii*, se sono dell'*Officium* (v. c. 1, Cod. Theod., XI, 7, 1, *de exact.*) muniti dei ruoli nominativi dei debitori morosi. Un decurione procede contro i membri della Curia, ed il Difensore della città contro i *Minores possessores* (Cod. Theod., XI, 7, 12, *de exaction.*; Karlowa, I, 2, § 106, p. 906 e s.).

[3]) Maiorano proibì la spedizione di *Palatini* (Novella di Maiorano, tit. II, *de indulg. reliquor.*, § 2; titolo VII, *de curialibus*, § 16; Karlowa, I, § 106, p. 907 e s.).

Oriente, una costituzione di Anastasio, ammessa nel codice di Giustiniano, permise di mandare in provincia un *Canonicarius ex scrinio canonum* [1]).

La via da seguire, quando esisteva una differenza tra l'ammontare del credito del tesoro esatto dal *Palatinus* e quello del conto redatto dal *Tabularius* della provincia, era accuratamente determinata da una costituzione di Theodosio e di Valentiniano, resa nel 428, e da un'altra di Anthemio [2]). In generale, e salvo le modificazioni temporanee indicate innanzi, si può dire che il governatore di provincia [II, **13**] ordinava e dirigeva il procedimento del tributo *curam exactionis; convenire possessores*, sotto la sorveglianza del Vicario della diocesi e del Prefetto del pretorio [3]). L'alta posizione del *Rationalis* della diocesi e la mancanza di *Officium* per l'esecuzione non avevano permesso di affidargli quest'incarico [4]).

Il pagamento dell'imposta sulle patenti, *Aurum negotiatorum*, era a cura dei *Mancipes* del tesoro secondo le liste formate ogni tre anni [5]) di quelli che potevano ottenere le patenti.

La *Capitatio humana* era esatta dai coloni nella stessa maniera del tributo dei *possessores* [6]). Era lo stesso per l'*Aurum coronarium* dovuto dai decurioni e ripartito da essi [7]). Quanto alla *Follis* o *Gleba senatoria*, si

[1]) V. c. 6, 7, 9, Cod. Just., *de exactor tributorum*, X, 19; c. 1, Cod. Just., *de exscutor. et exactoribus*, XII, 61. La legge 9, Cod. Just., X, 19, è stata modificata con la Novella CXXVIII di Giustiniano. Il Codice di quest'imperatore non contiene che delle disposizioni rigorose (v. Cod. Just., I, 40, 10; X, 23, 26, *de canon. larg. tit.*).

[2]) V. c. 8, Cod. Theod., *de offic. comit. sacrar. largit.*, I, 10; c. 3, § 1, Cod. Just., *de can. larg. tit.*, X, 23.

[3]) v. Cod. Theod., c. 13, *de offic. praef. praet.*, I, 5.

[4]) v. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*. III, § 134, p. 70.

[5]) Sull'esazione dell'imposta sulle patenti, *Aurum negotiatorum*, *Chrysargirum* o *Lustralis collatio*, etc., osserva che i mercanti sceglievano essi stessi i *Mancipes* incaricati dell'imposizione e della riscossione (v. Cod. Theod., XIII, 1, 17, *de lustrali collatione*, e a questo scopo J. Godefroi; Baudi de Vesme, Losim., II, 38; Bouchard, p. 362; Walter, n.° 410; Willems, 5.ª ed., Parigi 1884, p. 617; Kuhn, *die bürg. und staedtische Verfassung*, I, V, p. 286 e s.; Otto Karlowa, *op. citata*, I, 2, § 107, de Broglie, *op. citata*, II, 242).

[6]) La capitazione detta *Humana vel plebeia*, dapprima esatta dalla plebè, poi solamente sui coloni, era riscossa nello stesso modo del tributo, anticipata dal proprietario per conto de' coloni (v. Baudi de Vesme, cap. IV; Bouchard, p. 301, 303; Jullian, *Des transformations politiques de l'Italie*, p. 193 e s.; Walter, n.° 409; Savigny, *vermischte Schriften*, II, p. 72 e s.; Otto Karlowa, *op. citata*, I, 2, p. 903 p. 913 e s.; A.e s.; Kuhn, I, p. 285 e s.; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 237.

[7]) L'oro coronario, messo annualmente a carico de' Decurioni, era dapprima partito dagli *Officiales* del Governo, poi dai *Curiales*, e offerto al principe da alcuni deputati (v. Cod. Theod., XII, 13, 3, *de auro coronario* e a questo scopo J. Godefroi; Baudi de Vesme, § 19; Bouchard, p. 356; Serrigny, n.° 900; Willems, 5.ª ed., p. 619; Marquardt, II, 2.ª ed., 1884, p. 295 e s.; Jullian, *op. citata*, p. 196; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 246).

procedeva col tasso indicato dai *Censuales*, dalle autorità municipali delle città ove gl'immobili senatori erano situati [1]. I *Censuales* esigevano la carica straordinaria dell'*Aurum oblatitium* [2] e le strenne, *Votorum oblatio* [3].

B. — Imposte indirette.

La riscossione delle imposte indirette era prescritta [II, **14**] dai *Comes sacrarum largitionum* nella cui cassa esse entravano. Il prezzo delle tasse che erano ancora appaltate ai pubblicani, doveva essere riscosso nel termine convenuto nel contratto di affitto fatto in presenza del Prefetto del pretorio e del suo Vicario [1]. La *Vicesima Libertatis* o tassa del 20.° sugli schiavi affrancati era scomparsa, come si è visto precedentemente, pro-

[1]) L'imposta fondiaria de' beni senatoriali, *Gleba senatoria* o *Follis*, era riscossa a Roma, secondo un ruolo redatto dai *Censuales* del *Magister census*, che procedevano all'esazione, e, nelle provincie, dai *Curiales* in origine, in seguito dall'intermediario dell'*Officium* del Governatore, nel luogo di residenza del Senatore; dal tempo di Arcadio, infine, dai *Curiales* (v. Cod. Theod., VI, 2, 5, 6, 9, *de senator*, e VI, 3, 4, *de praediis senatorum*, e su questo argomento J. Godefroi; Bouchard, p. 350 e s.; Baudi de Vesme, § 54; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 892; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 242).

[2]) I Senatori, oltre l'*Illatio glebalis*, dovevano, all'avvenimento del Principe, poi al quinto e al decimo anniversario della sua incoronazione, o in occasione di una vittoria, una somma in oro, *Aurum oblatitium*, fissata dal Senato, ripartita tra essi ed esatta come la Gleba senatoriale (v. Cod. Theod., VI, 2, 5, 9, 14, e su questo argomento J. Godefroi; Symmac., *Epistol.*, II, 57; X, 36; Madvig, II, p. 451; Kuhn, I, 216; Walter, n.° 373; Bouchard, p. 351 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 618; Otto Karlowa, I, 2, § 103, p. 893).

[3]) *La votorum oblatio* o strenna de' senatori, dovuta al primo gennaio, era probabilmente riscossa come le precedenti tasse senatoriali, agli ordini del Prefetto della città (v. Cod. Theod., VII, 24, 1, *de oblatione votorum*, e a tal oggetto Godefroi; Symmac., *Epistol.*, X, 35; Cod. Just., XII, 49, 1; Naudet, *Des changements* prima parte, cap. I; Bouchard, p. 352; Willems, 5.ª ed., p. 618; Marquardt, II, 2.ª ed., 1884, p. 296; Walter, n.° 373, nota 136; Kuhn, I, p. 216, 217).

[4]) L'esercizio degli appalti generali, concesso primitivamente dai consoli a Roma, fu fatto in seguito dai *Procuratores Caesaris* (v. Marquardt, II, 2.ª ed., 1884, p. 106, 299 e s., 312 e s. Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 20, note 2 e 3; Vigié, *Des douanes dans l'empire romain*, p. 158 e s.; Cagnat, *Des impôts indirects*, p. 90, 103 e s.). L'aggiudicazione portava seco, ai termini delle clausole del contratto, *Lex locationis*, l'obbligazione di una somma da pagare al tesoro nel termine fissato, sotto pena d'interessi moratori (v. Digesto, XXXIX, 4, 1, § 1, *de publicanis*). Dal III secolo, l'affitto era consentito dal Prefetto del pretorio o da' suoi Vicari che ordinavano l'esazione dell'ammontare dell'aggiudicazione (v. Codice Giust., IV, 62, 4; Vigié, pag. 160). Si sa che la tariffa dei diritti di dogana era fissata dal Conte del sacro tesoro, salvo ratifica dell'Imperatore (v. Cod. Just., IV, 61, 6 e 8; 63, 2; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 238 e seg.). Erano pure i *Procuratores* che, come sotto l'Impero, sorvegliavano l'esercizio del *Portorium* dato ai publicani? (v. Vigié,

babilmente sotto Diocleziano. Fu lo stesso senza dubbio del diritto di passaggio del ventesimo sulle successioni [1]. Ma la *Centesima rerum venalium* o il *Venalicium* pare abbia esistito sotto il Basso Impero [2]. Era riscosso dall'*auctionator* nel momento della vendita per essere da lui rimesso all'*Aerarium*. Lo stesso fu per il *Siliquaticum* del $4 \frac{1}{6}$ %, imposto da Valentiniano III ad ogni venditore, ma che non rimase in uso [3].

C. — Annona.

In ciò che concerne la riscossione dell'*Annona* o tributo in natura a profitto dell'*Arca praefecturae*, è il Prefetto che doveva naturalmente vigilare all'incasso di questi prodotti [4], seguendo le regole analoghe a quelle per la esazione del tributo, o *Collatio* per la *Capitatio terrena* [5], | II, **15** | ma modificata in ragione della destinazione di questi prodotti al mantenimento dell'armata [6], al trattamento de' funzionari civili [7], e ad altri servizi [8]. Il governatore sorvegliava la riscossione di queste derrate e ne dirigeva in seguito l'impiego, secondo l'ordine del Prefetto del pretorio.

p. 166, e Cagnat, p. 90) ovvero i *Rationales?* S'ignora (V. Naudet, *Des changements*, II, p. 231; Cagnat, p. 103). Del resto, si crede che lo Stato si aggiudicava la parte più grande, i $\frac{2}{3}$ del prodotto dell'appalto dei *Vectigalia* municipali (v. Cod. Just., IV, 61, 13). Vigié (p. 168) ammette che, dopo la riorganizzazione dell'impero, fatta da Diocleziano, il controllo degli appalti della dogana doveva essere rimesso all'impiegato dell'amministrazione incaricata di governare le provincie.

[1] La *Vicesima hereditatium* e la *Vicesima manumissionum* erano probabilmente già abolite prima di Diocleziano (v. Hirschfeld, *Untersuchungen*, I, p. 68, 71; Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., p. 610).

[2]) È questione del *Venalitium* nel Digesto (L. 17, § 1, *de verborum significatione*) e nel Codice Giustiniano (XII, 19, 4: e XII, 47, 1, *de veteranis:* Bouchard, p. 374; Cagnat, p. 374).

[3]) V. Novella Theodos., tit. XXVII (XXVI) *de siliq. exact.* o *de jure nundinarum;* Novella di Massimo, ed. Haenel, p. 265; Walter, n.° 410, note 85, 86; Cujas, *Observation.*, XVI, 23; Baudi de Vesme, § 69; Bouchard, p. 374; c. 1, Cod. Just., *de nundinis*, IV, 60; Willems, 5.ª ed., p. 40, e più sopra nota, 136 del libro III, al volume I, pag. 369.

[4]) Sulla direzione dell'*Arca praefecturae praetoriae*, v. innanzi, volume I, le nostre note del libro III, pag. 357, 375, 391, 391 e c. 16, 17, Cod. Theod., *de indulg debit.*, XI, 28, e a questo scopo Just., Godefroi; c. 6, Cod. Just., *de exactor*, VI, 19; Novella CXXVIII, cap. 1; Willems, *op. citata*, 5.ª ed., p. 621; Serrigny, n.° 409, 417; Walter, n.° 419; Karlowa, I, 2, § 99, p. 851, 855, e s.

[5]) V. Godefroi, *Paratitl. ad Cod. Theodos.*, XII, 6; Bethmann, Hollweg, *Civilprocess.*, III, p. 37, 60, 70, 140; Walter, n.ri 408 e 409; Willems, *op. citata*, p. 616.

[6]) V. Cod. Theod. VII, 4, *de erogat. milit. annonae:* Novella Valent., III, titolo XVIII (XIX) *de tribut.*, § 3: Procopio, *histor. arcan.*, 23).

[7]) V. Cod. Theod., VII, 4, 17, 32, 35, *de erogat. milit. annonae*

[8]) V. Cod. Theod., VII, 4, 19, *de erog. mil. ann.*, e XI, 1, 7.

Spediva il valore degli abiti convertiti in moneta (l'*Adaeratio* della *vestis*) al Conte delle elargizioni, determinava il magazzino ove i prodotti dovevano essere trasportati e consegnava le *evectiones* a tale effetto [1]. Lasciamo da parte per il momento le prestazioni speciali destinate all'alimentazione delle capitali, dovute solo da alcune provincie e riscosse dietro ordine del *Praefectus urbi*, e a Roma dal *Praefectus annonae* [2]) e de' rettori nelle provincie. Le altre forniture in natura erano, in generale, esatte in tutte le circoscrizioni; fu dapprima interdetto di convertire questi prodotti in argento, *Adaeratio*; poi ciò fu autorizzato [3]) ed anche generalizzato. Il Prefetto del pretorio dovette prescrivere la riscossione di quest'oro a profitto della sua cassa [4]). Nondimeno il *Comes sacrarum largitionum* facevano rientrare $^5/_6$ della prestazione in argento della *militaris vestis*, poichè doveva ritenere l'ultimo sesto per provvedere alle manifatture imperiali [5]).

La riscossione dell'annona [II, **16**] aveva luogo in tre termini: 1.° settembre, 1.° gennaio, 1.° maggio [6]). Fra le tasse si trova, un *Exactor reliquorum annonae* incaricato di procedere per i residui da pagare [7]). I *Comites metallorum* messi alla dipendenza del conte delle elargizioni sacre vigilavano alla riscossione dei prodotti delle miniere e delle cave [8]). Lo

---

[1]) V. Godefroi, *ad* Cod. Theod., VIII, 5, 13, *de cursu publico*, e Bouchard, pag. 244.

[2]) Consulta, per l'*Annona urbana*, destinata a capitali, le note più sopra del vol. I, libro III, pag. 323, 330, 374, 392, e più sotto 634; Codice Theod. I. 6, 5, 7, *de offic. praef. urbis*; Cod. Theod., XIV. 15 e 10; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 180 e s.; Boecking, *ad Notit. dign.*, II, p. 177 a 180; Hirschfeld, *Annona, im Philologus*, XXIX, 45; Bouchard, p. 131 e s.; H. Pigeonneau, *de convectionae urbanae annonae*, Paris 1876, p. 84-111; Karlowa, I. 2, § 100, p. 863 e s.; Bethmann-Hollweg, III, § 133, note 13. 14 e § 134, nota 15; Cod. Theod., XI, 7, 8, che rifiuta l'*Exactio* ai *Majores judices*.

[3]) Vedi per ciò che concerne l'*Adaeratio* o *Annona adaerata* più sopra le nostre note, del libro III, volume I, pag. 377, 394, sulla conversione dell'Annona in danaro; c. 1, 14, 18, 20, 22, 28, 30 a 36, Cod. Theod., *de erogat. mil. annon.*, VII, 4; e Godefroi, sul Codice Teodosiano, XI, 1, 37; Walter, n.° 408; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 60, note 17 a 21; Willems, 5.ª ediz., p. 614; Serrigny, n. 418; Bouchard, p. 309, 312, 320; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874.

[4]) Vedi Codice Theod., XI, 17, 28, *de indulg. debit.*

[5]) V. Cod. Theod., VII, 16, 6, *de militari veste.*

[6]) V. Willems, 5.ª ed., p. 616; Walter, n.ri 408 e 419; Bouchard, p. 338, 340.

[7]) V. Willmanns, 1283; Cuq, *Epigraphie juridique*, 4, 6.

[8]) Vedi per il prodotto delle miniere e delle cave in generale, Serrigny, n.ri 870, e s.; Walter, n.° 142; Willems, 5.ª ed., p. 610, e Bouchard, p. 293, 388; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 89 e s., per le miniere d'oro e le cave di marmo v. Codice Theod., X, 19, 3, 4, 8, 10, 12, *de metallis*. Qualche volta le miniere dello Stato erano messe a frutto con l'aiuto del lavoro della corporazione dei *Metallarii*, v. Cod. Theod., X, 19, 5, 15; Otto Karlowa, I, 2, § 107, p. 916 e s. Le saline e lo smercio del sale si davano per aggiudicazione, v. Cod. Just., IV, 61, 11, *de vectigal.*, Cassiodor., *Var.*, VI, 7; Cohn, *Zum Vereinsrecht*, Berlino 1877, p. 162 e note 25 a 43; Cagnat, p. 240 e s.; Naquet, p. 144.

stesso ministro si occupava di centralizzare i prodotti delle manifatture imperiali, dirette dai *Procuratores*, speciali, *Gynaeceorum*, *Baphiorum*, *Linificiorum*, che facevano lavorare i *Fabricenses* delle corporazioni ereditarie operaie, *Gynaeciarii*, *Murileguli*. *Linteones* [1]). Il Conte delle sacre largizioni faceva procedere alla riscossione di questi prodotti col mezzo di agenti speciali, *Comes vestis*, *Magistri lineae vestis*, *Magistri privatae*, *Scrinium vestiarii sacri* [2]) e li faceva trasportare sia alla corte sia all'armata od ai magazzini designati dalla corporazione ereditaria dei trasporti, *Bastagarii*, sotto la direzione del loro preposto [3]). Ma dopo la caduta del Prefetto del pretorio Rufino, le fabbriche d'armi, essendo state affidate alla sorveglianza del Maestro degli uffici, egli dovette anche vigilare alla riscossione de' loro prodotti [4]).

[II, 17] D. — La riscossione dei redditi della Res Privata.

Le risorse del patrimonio dell'imperatore o della corona, *Res privata*, si componevano principalmente, come si è visto, del prodotto dei beni del patrimonio e dei beni vacanti, senza padrone, o confiscati, tutti sotto l'amministrazione del *Magister* o *Comes rei privatae*. Gl'immobili dati in fitto o a lunga scadenza, vale a dire in enfiteusi, *Fundi patrimoniales et emphyteuticarii sive perpetui iuris*, seguendo l'ordine del Conte o ministro della azienda privata, talvolta per mezzo dei *rationales* o dei *procuratores* di provincie sottoposti a' suoi ordini [5]), talvolta per mezzo del governatore o *Judex ordinarius*, rendevano un prezzo di locazione, *merces* o *canon*, di cui il governatore, in origine, e poi il *Rationalis* della provincia

[1]) V. *Notitia dignitatum Orient.*, XII, *Occid.* X; J. Godefroi, *Paratitl. ad Cod. Theod.*, X, 20, *de murileg.*; Bouchard, p. 290 e s.; Serrigny, n.[ri] 95, 423, 1103, 1108, 1109; Willems, 5.ª ed., p. 611, Walter, n.° 411, note 100 e 101.

[2]) V. *Notitia dignitatum ubi supra;* Walter, n.° 411 e note 99 e 100.

[3]) V. Cod. Theod. X, 20, 4, 11, *De murilegulis et gynaeciariis et monetariis et Bastagariis*; Walter, n.° 411, nota 102; Bouchard, p. 296, 298; Willems, p. 611, nota 8; Serrigny, n.° 1112.

[4]) V. J. Lydus, *de magistr.*, II, 10; III. 40; Cod. Theod., X, 22, *de fabricensibus*, e su questo soggetto J. Godefroi; Cod. Just., XII, 21; Novella di Giustiniano LXXXV; Walter, n.° 419, note 50, 60.

[5]) L'amministrazione della *Res privata*, competeva, già si sa, al *Comes rei privatae* ed ai suoi subordinati come è stato già indicato (v. Cod. Theod., I, 11; Cod. Just., I, 33, 34; Cassiodor., *Var.*, VII, 8; J. Godefroi *ad* c. 2, Cod. Theod. X, I, *de jure fisci;* Otto Karlowa, I, 2, § 97, p. 841 e s.). Per gli affitti dei beni del Principe, v. *Notitia dign. Orient.*, cap. XIII; *Occident.* XV, 14; ciò che a torto intende Godefroi, seguendo Bethmann-Hollweg (III, § 134, nota 51, p. 77) dell'alienazione dei beni enfiteutici, interdetta al *Judex*, o Governatore al pari che al *Rationalis;* per le vendite autorizzate e fatte dal fisco, v. c. 12, Cod. Theod., X, 2, *de domibus;* c. 4, Cod. Just., X, 3.

doveva assicurare la riscossione [1]. La legislazione ha variato molte volte su questo punto e Wenck ci ha riferito molto esattamente la serie delle costituzioni imperiali in questa materia [2], secondo il codice Theodosiano, mentre che Giustiniano non ha compreso nel suo codice che le disposizioni relative al sistema originario che ha prevalso [II, **18**] definitivamente, a profitto del solo governatore [3]. Il rettore, in effetti, aveva nel suo *officium*, un *Numerarius* o *Tabularius rei privatae*, che vigilava all'esazione di queste *collationes*, e non era affatto addetto alla contabilità in danaro o in natura giacchè gli era interdetto di toccar niente di sua iniziativa o di fare un pagamento [4]. Abbiamo già osservato innanzi, infatti (pag. 10, n. 2), che ogni governatore aveva due *tabularii* o capi di ufficio della contabilità, uno per le *sacrae largitiones*, l'altro per le *privatae largitiones*. Nè l'uno nè l'altro avevano danaro da maneggiare, *tractare pecunias*; ma ciascuno redigeva i conti, trasmetteva o riceveva i mandati da coloro che ordinavano i pagamenti, teneva nota delle riscossioni dei cassieri delle provincie *Susceptores*, e de' loro versamenti, calcolando ed esigendo le quote delle loro contribuzioni ed i residui da pagare; in breve dirigeva il *fiscalis arcae Ratiocinium* [5].

Vi erano, allato al governatore, per ricevere le spedizioni del danaro o delle derrate dalle mani dei cassieri locali, due ricevitori generali, *totidem Susceptores*, piazzati nell'*Officium* sotto la sorveglianza del governatore, uno per le rendite del fisco [II, **19**] e l'altro per quelle della *Res privata*, secondo una costituzione molto notevole d'Arcadio ed Onorio, resa nel 408 [6]. La loro missione, non doveva confondersi, con quella

---

[1]) V. Bouchard, p. 248.

[2]) Dapprima i Rettori impiegavano, a tale effetto, il loro *Tabularius ed il Susceptor rei privatae*, e definitivamente vi si è ritornato (v. Wenck, *ad.* c. 1, § 2, Cod. Theod., *de officio comitis rei privatae*, I, 2 e Cod. Theod., VIII, 1, 12, *de numerar.*; c. 31, Cod. Theod., V, 13; c. 5, VIII, 13 e c. 20, Cod. Theod., V, 13, resa nel 1366; Novel. di Maggioriano, tit. VII, *de curialibus*, § 16; O. Karlowa, I, 2, § 97, p. 844; Walter, n.° 413, nota 128). Godefroi (*Paratil. ad* Cod. Theod., XII, 6) crede che il *Susceptor*, consegnava agli *Arcarii*. Io credo che sia l'inverso e che gli *Arcarii* locali consegnavano al *Susceptor* o Ricevitore generale.

[3]) V. Cod. Just., XI 64, 5, *de collat. fund. patrim.*; XII, 62, 1, *de executoribus*; Bethmann-Hollweg, III, § 134, pag. 77.

[4]) V. Cod. Theod., VIII, 1, 12, *de numerar.* e XII, 6 3, *de susceptoribus*; Cod. Just., XII, 50, 41, *de numerar.*; X, 70, 13, *de susceptoribus*; Bethmann-Hollweg, III, § 142, p. 151 e s., nota 136.

[5]) V. Cod. Theod., VIII, 1, 12 *de muneraris*; Walter, n.° 403, nota 139.

[6]) Vi erano allato del Governatore, e non dell'*Imperatore*, come è stato stampato per errore di sopra pagina 18, linea 21 due Ricevitori generali (v. c. 30, Cod. Theod., XII, 6, *de susceptoribus praepositis et arcariis*). È una legge che pone un principio fondamentale in materia di contabilità; confronta più sopra nota a pag. 11 e più sotto note a pag. 23, 27, 30, 121.

de' *tabularii*, sotto minaccia, in caso di usurpazione, di un'ammenda di cinque lire d' oro contro il governatore e perfino di pena capitale contro i capi d'ufficio. Infatti, i conti di questi due generi di ufficio dovevano controllarsi reciprocamente. Ci pare che la costituzione di questi due imperatori non è che un ritorno salutare agli antichi regolamenti con una severa sanzione. Così con queste parole: *qui aurum largitionale susceperunt, nihil cum arcae ratiociniis habere commune*, la distinzione antica e fondamentale era ristabilita o riorganizzata nelle amministrazioni provinciali. Nondimeno era divenuta meno apparente che non sotto il primo impero, dalla scomparsa de' questori, in seguito alla soppressione della categoria delle provincie senatorie [1]); ma nell' *Officium* del governatore di ogni provincia la distinzione si mantenne fra il direttore della contabilità e delle ordinanze ed il tesoriere pagatore generale.

La missione di prescrivere l'esazione della riscossione straordinaria ed accidentale, proveniente dall' attribuzione dei beni vacanti [II, **20**] e senza padrone [2]) e de' beni confiscati, *Bona damnatorum vel prescriptorum* [3]), come la riunione di questi beni al patrimonio, *Incorporatio*, *Publicatio*, rientrava nelle attribuzioni del *Rationalis*. Era lo stesso per la porzione dovuta allo Stato, sui tesori scoverti, *Thesaurus* [4]). L'incorporazione de' beni riuniti alla *Res privata* si faceva, dopo inventario e discussione contradditoria tra l' *Officium* del governatore della provincia ed il *Rationalis* o *Comes rei privatae* [5]). Fu solo per eccezione, o per misura tran-

[1]) Confronta Gaio, *Institutes*, I, 6: *Nam in provincias Caesaris omnino quaestores non mittuntur;* vedi innanzi nota del libro II, pagina 298 del volume I.

[2]) Sui beni vacanti o senza padrone, v. J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Theodos,. X, 8, *de bonis vacantibus;* Cod. Theod., X, 3, 13; X, 11, Cassiodor., *Var.*, VI, 8; Walter, n. 413, nota 125 e precedente nostra nota

[3]) Quanto ai beni de' condannati (v. Cod. Theod., IX, 42, *de bonis proscrip. seu damnatorum* e, su questo soggetto il commentario di J. Godefroi, e sul Cod. Theod., X, 9, *de incorpor.*.; e Cod. Just., IX, 49; Bethmann-Hollweg, III, p. 77; Bouchard, p. 392; Willems, 5.ª ed., p. 620, nota 8). Così si costituisce notevolmente il patrimonio di Gildone (v. nota a pag. 380, del libro III, al volume I (*patrimonium Gildoniacum,* composto dei beni del famoso conte Gildone, governatore d'Affrica, proscritto come ribelle nel 398 (v. Cod. Theod., IX, 42, 16, 19, *de bonis proscript.*) per il quale la *Notitia dignitatum* (II, Boecking, p. 52, 380) menziona un *Comes* speciale (v. Serrigny, n.º 636; Bouchard, p. 265; Walter n.º 413, note 124 a 127; Baudi de Vesme, § 74; Naudet, *Des Changements*, terza parte, capitolo VI; Oros., VII 36; Zosim., V, 2; Claudian., *de bello Gildoniaco;* Amedeo Thierry, *Alaric*, 2.ª ed., 1880, p. 144 e s.)

[4]) Relativamente ai diritti sui tesori scoverti, v. c. 1, Cod. Theod., *de Thesauris*, X, 18.

[5]) L'incorporazione dei beni al demanio era regolata nei più grandi particolari (v. c. 3, 7, Cod. Theod., *de bonis proscript.*, IX, 42, c. 2 e 5. Cod. Theod., *de bonis vacant.*, c. 1, Cod. Theod. *de incorpor.*, X, 9; Symmaco, *Epist.*, X, 62; Boecking, *Notitia dign.*, II, 1158; Walter, n.º 413). Rimando per i dettagli a Serrigny, n.ri 642

sitoria che si divisero questi acquisti fra il tesoro pubblico. *Sacrae largitiones*, la cassa del Prefetto del pretorio ed il tesoro della corona [1]). I beni incorporati al fisco erano amministrati come quelli della *Res privata* dal *Rationalis* o da' suoi *Procuratores* [2]) ovvero dati in fitto e le rendite riscosse, come si è detto di sopra [3]).

---

e s., e Bouchard, p, 396, 452. In breve, quando dei beni caduchi o vacanti erano denunziati al Conte del patrimonio, egli mandava sul posto dei commissari i quali prestavano giuramento e procedevano ad una inchiesta sulla natura e l' origine di questi beni. Dietro loro domanda, il Rettore della provincia faceva redigere, dal suo ufficio, un primo inventario dettagliato in presenza dell'avvocato del fisco e di cui veniva redatta doppia copia, per essere mandata una al Conte del patrimonio, l'altra all'imperatore (v. Godefroi sul Codice Theodosiano, IX, 42, 7). In mancanza di reclamo in un congruo termine da parte dei terzi interessati il Principe, avvertito, ordinava la presa di possesso del fondo (v. Godefroi, sul Codice Theod., X, 8, 5 *de bonis vac.*), per mezzo degli ufficiali dell' intendente della provincia o *Rationalis*, che redigevano un secondo inventario, e, in caso d' omissione, nel primo, facevano condannare l'*officium* del Governatore ad un'ammenda di un valore eguale a quello dei beni omessi (v. Cod. Theod., IX, 42, 7; X, 8, 2). In caso di frode commessa nel tempo dell'inchiesta, i commissari incorrevano nella confisca di metà del loro patrimonio, e l'avvocato del fisco rispondeva del pregiudizio cagionato (Cod. Theod,, X, 8, 5). Pei beni confiscati, si procedeva presso a poco nella stessa maniera. Il *Judex* o Governatore che aveva pronunziata la condanna, faceva redigere immediatamente un inventario dal suo ufficio, con doppia copia per il Principe e per il Conte del patrimonio ; poi il *Rationalis* provvedeva alla presa di possesso come si è detto innanzi (v. Cod. Theod., IX, 42, 3, e su questo argomento J. Godefroi; Bouchard, p. 398). Le ammende, il cui ammontare variava da due oncie a cinquanta libbre d' oro, potevano colpire gli amministratori, i Governatori ed il loro ufficio (v. i casi ricordati da J. Godefroi sul Codice Theodosiano, I, VI, 1; VI, 4, 1; VII, 1, 2; VII, 1, 18, c. 5, de *relat.*, XI, 29, c. 8, 22, 29, 34, 58, 59, 64, XI, 30, *de appel.*,; c. 13, 16, XI, 36, c. 8, I, 12 *de offic. procons.*; c. 10, XVI, 10, *de paganis*: Cod. Just., XII, 56, 3, *de appar. proc.*; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, § 142, p. 140, nota 53, e Bouchard, p. 399; Karlowa, I, 2, § 101, p. 868 e s.). Le ammende erano pagate a cura dell'ufficio del Governatore che aveva pronunziata la pena, e controllate dal registro delle condanne, per essere impiegate a spese della posta, ed il dippiù versato al *preposto del tesoro* della provincia (v. Codice Just., X, 19),

[1]) V. Novel. di Theodosio II, tit. XVII, cap. 2, § 4, *de competitoribus*.

[2]) Sull' amministrazione dei beni incorporati dall' intendente del demanio, v. c. 1, Cod. Theod., *de domib. ad rem privat.*, X, 2; c. *un.*. Cod. Theod., *communi dividundo*, II, 25; c. 4, Cod. Just., *de fundis rei privatae*, XI, 65.

[3]) Quanto agli affitti dei beni del demanio, v. Cod, Theod., X, 3, 7, *de locatione fundorum*; Novel. di Maggioriano, I; Cod. Just. XI, 64, 5, *de locatione fundor.*; J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, XII, 5; Wenck, *ad* Cod. Theod. I, 11, 1; Matthiass, *Grundsteuer*, p. 65 e s. L'amministrazione dei demani poteva concedere anche il dritto di fabbricare a tempo limitato su di un suolo demaniale, mediante un diritto chiamato *Solarium* (v. di sopra la nostra nota del libro III, al volume I,

Quanto ai beni patrimoniali propriamente detti o ereditarî, facenti parte del patrimonio privato, essi furono amministrati separatamente da Anastasio, e posti sotto un *Comes sacri patrimonii*, che li dava in fitto [1]. Sotto Giustiniano si distingue anche una *Divina domus* [2].

Il trasporto delle rendite della *Res privata* veniva fatto dai membri della corporazione [II, **21**] detta *Bastaga privata* alla dipendenza di *Praepositi bastagae rei privatae* [3].

SEZIONE II.

Del fatto di ordinare le spese e della disposizione dei mandati di pagamento.

La natura e l'ammontare generale delle spese erano state determinate, come si è detto, trattando del potere legislativo, dall'imperatore, su domanda dei ministri del tesoro e dell'armata e dei Prefetti del pretorio, sotto il controllo del Maestro degli ufficî. Quest'ultimo aveva in mano le domande ed il registro generale degl'impiegati e, per conseguenza, dei servizî della corte e delle provincie. Si sa che per ogni impiegato nominato dal principe, una lettera del gabinetto, *Sacrum cubiculum*, era inviata alla cancelleria, *Tribuni et notarii*, ove la nomina era iscritta nel registro, sia nel *Majus laterculum* affidato al *Primicerius notariorum*, sia nel *Minus laterculum* sotto il *Quaestor sacri palatii* [4]. La maggior parte di queste spese era fissata dai quadri tradizionali di ciascuna amministrazione nella *Notitia dignitatum*, salvo le modificazioni introdotte da Diocleziano, da Costantino e da Giustiniano [5] nella divisione delle pro-

---

p. 525; Cod. Just., XI, 70, *de locatione praediorum*: Digesto, L, 9, fr. 4, 20; v. per un comune i casi di concessione in Bruns, *Fontes*, 1.ª ed., p. 222, e per il demanio, p. 223; Otto Karlowa, I, 2, § 94, p. 787 e s.; Dureau de la Malle, cap. IV, 25, p. 485; Bouchard, p. 402 e s.; T. Mommsen, *R. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, p. 430. 435, nota 2; Marquardt, II. 2.ª ed., p. 150, nota 2; Matthiass, *Die Grundsteuer*. § 9. p. 62 e s.).

[1] Sul *Sacrum patrimonium* ed il *Comes sacri patrimonii*, vedi libro III. vol. 1: C. I. L., VI, n. 1727; Jo. Lydus, *de magistribus*. II, 27. C. J. I. 35. A. Cassiodoro. *Var.*, VI. 9; C. Th., XI, 19: C. J., XI, 65: Godefroi. *Paratitl. ad.* Cod. Th., X, 3. p. 426; Boecking, *Notit.*, I, p. 259, II, 375; Serrigny. n. 657; Walter. n. 413. note 121 a 123; Hirschfeld, *Untersuchungen*, I. 48; O. Karlowa, I, 2, § 97, p. 841, 844 e s.

[2] V. *Edict. Justinian.*, IV. cap. 2 ad 8.

[3] V. *Notitia dignitatum Or.*, 13; *Occid.*, 11.

[4] V. *Notitia dignit. Or.*, 16; *Occid.*, 15; C. Th., I. 8; C. J., I. 30; Boecking, I p. 278; Bethmann-Hollweg, III, p. 35.

[5] Vedi sull'organizzazione di Giustiniano. c. *de officio praefecti praetorio Africae*. cap. 1, § 4 e 8; cap. 2, § 19; Cod. J., I, 27; Novel. XXIV a XXXI; c. *unic.* C. J. *de annon. et capitatione administrationum*. etc., I. 52; Bethmann-Hollweg. III, 130. p. 34 e s., § 136, p. 86 e s., § 142, p. 141; Otto Karlowa, opera citata, § 101. p. 896 e s. e § 102, p. 680 e s.: Krüger. *Kritik des Justin. Codex*. p. 151 e s.

vincie e nella rigorosa separazione delle funzioni civili e militari. Solo le spese della corte s'accrebbero [II, **22**] sotto l'influenza del nuovo sistema di pompa ed etichetta monarchica ed orientale introdotto da Diocleziano. Esse variavano d'altronde secondo il capriccio dell'imperatore regnante [1]).

Al contrario, il servizio delle amministrazioni provinciali si modificava meno spesso; e solo circostanze di torbidi interni od esterni portavano la necessità di crediti supplementari o straordinarî che soltanto l'imperatore poteva autorizzare i ministri ad impiegare. In generale, il Maestro degli ufficî che riceveva, per conto dell'imperatore, lo stato di tutti i bisogni, aveva un *Scrinium memoriae,* per preparare un rapporto come ministro o controllore generale delle finanze, e fare statuire sulle domande d'imposta [2]).

Bisogna pur distinguere a questo riguardo tre cose: 1.° l'apertura del credito che si fa per delegazione, *Pecuniam attribuere,* ordinariamente in precedenza, allo scopo di autorizzare un genere di spese future; 2.° il fatto d'ordinare una spesa, vale a dire di dare ordine speciale di eseguire un'operazione che dà origine ad una spesa, *Erogandam pecuniam decernere;* un atto questo che costituisce lo Stato debitore [II, **23**]; 3.° infine l'emissione dei mandati, *solvi jubere vel constituere,* vale a dire il rilascio di un mandato di pagamento al creditore, mandato imputabile sul credito aperto e relativo ad una spesa attuata e liquidata, con ordine, per il contabile di pagare al terzo creditore, sulla cassa od il magazzino del contabile, secondo le condizioni legali precedentemente richieste e verificate, e con le formalità prescritte.

Poche cose sappiamo in maniera ben precisa sui due primi punti durante il Basso Impero, perchè le disposizioni legali sembrano confonderli in un linguaggio troppo vago o troppo rapido, e gli archivî ed i regolamenti più minuziosi ci mancano per ben precisare queste operazioni. Nondimeno la loro distinzione non era certo sconosciuta. È ciò che ha assai bene constatato Bouchard, la cui competenza particolare gli permise di entrare pel primo in questa via [3]). Non avremo che a citare spesso, sotto questo rapporto, molti dei suoi apprezzamenti, salvo a retti-

[1]) V. Bouchard, p. 14, 274 e s.; A. de Broglie, op. citata, II, p. 235, e vedi innanzi libro IIII, vol. I.

[2]) V. Bouchard, p. 69, 277; Willems, 5.ª edizione, p. 572.

[3]) Abbiamo spesso citato Léon Bouchard, *Etude sur l'administration des finances de l'empire romain dans les derniers temps de son existence.* Ci piace riconoscere che l'autore ha distinto in principio, nel Basso Impero, gli ordinatori dai contabili. Egli ha specialmente assai ben visto che i *Comites sacrarum largitionum* delle diocesi, ed i loro *Rationales* o intendenti, erano incaricati, alla dipendenza de' loro capi, dell'amministrazione e del controllo delle finanze, ma non del maneggio del danaro. I fondi erano affidati a cassieri o *Thesaurienses* (v. p. 253). Ricordo che si può anche invocare in questo senso la legge 30 del Codice Teodosiano, *de Susceptoribus,* XII, 6, tanto spesso citata da me. Tuttavia Bouchard, p. 265, 267, 289, non dice altrettanto, a torto come vedremo appresso (v. note a pag. 18), per i *Rationales rei privatae*.

ficarli, in parecchi punti, ed a mostrare che questi principî erano meglio osservati forse che egli non supponesse. La terza questione, quella dell'emissione propriamente detta sarà più facilmente chiarita dai documenti.

[II, **24**] A. — Chi ordinava una spesa?

Malgrado la mancanza di un bilancio unitario e periodico delle spese e delle riscossioni, dovuta al numero triplice delle casse pubbliche, si è visto come il solo principe autorizzava, espressamente o tacitamente, al tempo dell'*Indictio* [1]) o determinazione dell'anno finanziario o del tributo, le riscossioni principali e, per ciò stesso, le spese future con una specie di apertura di credito. Rinviamo, a tal riguardo, alla nostra prima parte, capitolo II, che precede [2]).

Per la stessa ragione, per un'operazione speciale e non prevista dai quadri ordinarî dei servizî o dell'organizzazione amministrativa, un'apertura di credito o permesso dell'imperatore di spendere in tali limiti era necessario. Ora, ciò importava pure autorizzazione per il Prefetto del pretorio o il governatore o il capo militare di ordinare la spesa voluta.

Fu così che Costantino assegnò sui tesorieri dell'Affrica una somma di 3.000 *folles*, concessa a Ceciliano, vescovo di Cartagine, per sovvenzione alle chiese d'Affrica, di Numidia e di Mauritania [3]). Theodosio, avendo concesso un soccorso [II, **25**] alla città d'Alessandria, alle cui corporazioni incombeva l'espurgo del Nilo, scrisse al Prefetto del pretorio di Oriente di prelevare 400 danari sul tributo municipale di un danaro, promettendo di rimborsarlo dal prodotto dell'imposta sui navigli. Era un'apertura di credito, che doveva, diffinitivamente, ricadere a carico del tesoro pubblico [4]), con imputazione sopra una data riscossione. Non è sempre facile distinguere dall'apertura di un credito, l'ordine dato da un magistrato di eseguire la spesa. Qualche volta la creazione di una tassa straordinaria, con indicazione del suo scopo, *Superindictio*, basta [5]).

V. pure Karlowa, I. 2, § 97, p. 844. Solo quest'ultimo autore dice che i *Rationales* facevano riscuotere dal loro *Officium*, i *Canones*: ma credo che gli *Arcarii* non dipendevano più dal loro ufficio, almeno in ultimo luogo.

[1]) V. Codice Theodosiano, XI, 16, 8, *de exstraord. sive sordidis muneribus*; VII. 4. 24; C. J., X, 47. 8; Bouchard, p. 276 e 410. Era l'imperatore che, sulle domande trasmesse dai Prefetti del pretorio ed i capi di servizio, probabilmente al Maestro degli uffici, statuiva sull'ammontare delle riscossioni ed, in conseguenza, delle spese.

[2]) Vedi il capitolo II della prima parte di questo libro III, volume I, p. 358 e s.; J. Godefroi, sui c. 8 e 11, Cod. Th., *de extraord.*, XI, 16, e *ad.* C. Th.. 1. 14; C. Th.. *de ann. et trib.*, XI, 1; Baudi de Vesme, § 9; Bouchard, p. 419.

[3]) V. Gibbon, *Decadenza*; Bouchard, p. 436.

[4]) V. Cod. Th., XIV, 27, 2, *de Alexandrinae plebis primatibus*.

[5]) Confronta Codice Theodosiano, XI, 6, 1, *de Superindicto*. XI. 16. 8. *de extr. sive sord. muneribus*; C. J. X. 17. 2; XI. 18.

— Parimenti il governatore di una provincia gravata dal carico della *Militaris vestis* e di vigilare alla trasmissione dei valori, *Adaeratae*, alla cassa dell'*Aerarium sacrum*, o dei prodotti ai magazzini determinati, era, perciò stesso, autorizzato ad ordinare la spesa del trasporto [1]). Quando si verificava un bisogno, ne seguiva una domanda al principe di provvedervi con una nuova risorsa, ciò che noi chiamiamo un credito supplementare o straordinario, secondo che il bisogno era stato o meno previsto in origine. Allora l'imperatore e, in caso d'urgenza, il Prefetto del pretorio, poteva concedere una *Superindictio* e, [II, **26**], per ciò stesso, un credito che permetteva al governo di ordinare la spesa indicata. L'imperatore non aveva bisogno di autorizzare il rettore a fare le spese di mantenimento dei lavori pubblici sulle risorse ordinarie delle provincie, ma solamente pei lavori nuovi, o per quelli che esigevano delle risorse supplementari [2]). Allo stesso modo occorreva un ordine del principe per concedere una sovvenzione straordinaria ad alcune provincie, città o privati, o ad alcuni professori delle scuole pubbliche [3]). Se le basi delle spese si trovavano, per contrario, determinate in precedenza dalla legge o dall'uso, il capo di servizio era tacitamente autorizzato ad ordinarle, come per una specie di bilancio normale o tradizionale.

Per ciò che concerne le spese del tesoro privato, il mantenimento del personale degl'impiegati del patrimonio della corona ne formava la parte più grossa. Queste spese, stabilite dallo Stato, trasmesse al ministro, erano, perciò stesso, autorizzate, giacchè il credito era implicitamente aperto secondo le nomine gerarchiche annuali per grado d'anzianità, su quadri abituali, e sulle riscossioni ordinarie del patrimonio, [II, **27**] salvo i salarî dei *Rationales*, *Procuratores* ed avvocati del fisco [4]).

Colui che aveva ordinato regolarmente una spesa era, in generale, autorizzato a liquidarla, vale a dire verificava l'esecuzione regolare, e constatava, sotto la sua responsabilità, il credito dell'avente diritto, in ragione del servizio reso dai funzionarî, soldati od intraprenditori dei lavori pubblici [5]).

---

[1]) Vedi i *Paratitla* di Godefroi sul Codice Theodosiano, VIII, 5, 13, *de curso publico;* e, anche, per altre spese, C. Th., XI, 27; XI, 1, 9: Bouchard, p. 245; Karlowa, I, 2. § 99, p. 854.

[2]) V. Cod. Th., XIV. 17. 5, *de annonis civicis,* etc.; Theodosio aprì al Prefetto del pretorio un credito di 500 *solidi* per l'espurgo del Nilo. Vedi C. Th., XIV, 27, 2. *de Alex. pleb. prim.*

[3]) J. Godefroi, *ad.* Cod. Th., XV, 1. *de operibus publicis;* Bouchard, p. 421. 436.

[4]) V. Bouchard, p. 570.

[5]) V. Bouchard, p. 245 e 421 e s. Vedi pure al riguardo ciò che abbiamo detto nel libro I. volume I, p. 41 e 55, e II, p. 221, 230 e 219, sotto i periodi della republica e dell'impero. Così il Console od il *Duumvir* dovea far procedere alla *Probatio* de' lavori pubblici o comunali, prima di poter emettere, a profitto dello intraprenditore, un mandato a saldo della metà ancora dovuta sul prezzo d'aggiudicazione, secondo il capitolato (v. *Lex Puteolana parieti faciendo*, linea 11 e 15, presso Bruns, *Fontes juris romani*, 4.ª ed., p. 213, e più sopra, p. 121. del nostro volume I).

Il governatore aveva dovuto trasmettere gli stati di distribuzione concernenti il soldo ed i viveri, dopo avere verificati questi stati, al Prefetto del pretorio [1]). Questo ci mena all'emissione propriamente detta.

B. — Della disposizione dei mandati di pagamento.

S'intende per emissione il rilascio di un ordine di pagamento, emanato da un amministratore competente, ad un cassiere, di dover pagare ad un creditore dello Stato una spesa debitamente autorizzata e liquidata, *solvi jubere, vel constituere, jussio percipiendi* [2]).

Colui che disponeva, sopra tutti, i pagamenti era l'imperatore, che poteva intestare i mandati di pagamento [II, **28**] direttamente al creditore su di un contabile, in danaro o in natura [3]). Ma quelli che principalmente ed abitualmente disponevano i pagamenti erano, dopo di lui, secondo la sua delegazione, i ministri residenti alla corte, i capi d'armata, il Preposto della sacra camera, il Maestro degli uffici, forse i conti dei tesori pubblici e privati, i Prefetti del pretorio per ciascuna prefettura, il Prefetto della città, i Vicarii, i Comandanti militari, i Conti e Duchi ed i Governatori delle provincie [4]).

Bouchard ammette che, per certe spese periodiche, l'ordinanza non era richiesta per ogni pagamento più che l'autorizzazione dell'imperatore per ciascuna spesa. Così, per esempio, relativamente alle prestazioni in natura, *Annona et capitus* (in seguito convertite in danaro con *Adaeratio*, a titolo di stipendio degl'impiegati), i preposti potevano rilasciarli direttamente agli aventi diritto sulla presentazione dello stato del personale accertato dal capo di servizio, salvo per la parte dello stipendio pagabile in contanti [5]). Era lo stesso per gl'indigenti iscritti nella lista delle distribuzioni gratuite.

Si possono assimilare, con lo stesso autore [6]), a quelli che presso di

[1]) V. Cod. Theod., XI, 25, 1, *de quadrimens. brevibus*.

[2]) L'ordine di pagare si chiama pure *Jussio percipiendi* (v. Cod. Th., XII 9, 2).

[3]) Abbiamo visto, sotto il precedente periodo, riferito da Vopisco, vita di Aureliano. XII. una lettera indirizzata da Valeriano, ad *Aelius Xifidius*, Prefetto dell'*Aerarium*, a profitto del Console Aureliano, con apertura di credito per alcuni oggetti da comperare e fornire in natura (v. Bouchard, p. 423). Ma parecchi autori, a causa della qualità del destinatario, *Praefectus aerarii*, credono che si tratti del preposto alla cassa municipale di Roma, che aveva conservato questo nome pomposo. Ciò sembra probabile anche per un'altra lettera scritta da Aureliano al Pretore urbano di Roma, relativamente ad alcuni giuochi e sacrifizi celebrati in occasione della consultazione dei libri sibillini. Vopisc., *Vita Aureliani*. XIX.

[4]) V. Cod. Th., XI, 7, 10, *de exationibus*: XI, 1, 9, *de annona et tributis*; Serrigny, n. 814; v. in seguito nota a pag. 123, e Cod. Th., XII, 9, 2, *de his quae rei publicae*. C. J., X, 73, 2.

[5]) V. Cod. Th., VII, 4, 32, *de erogatione militaris annonae*.

[6]) V. Bouchard, *Etudes sur l'administration des finances*, p. 122, quanto a quelli che disponevano i pagamenti in linea secondaria.

noi possono disporre pagamenti [II, **29**] per delegazione e per certi servizî o stipendî speciali, dei magistrati aventi una somma totale messa in blocco a loro disposizione, come i governatori in certi casi, gli amministratori di parecchi servizî nelle capitali, quali il Prefetto dell'annona a Roma, quello delle guardie di notte, il Conte degli acquedotti, il Conte del porto, il Maestro del censo, i Curatori dei lavori pubblici, e, nei servizî del palazzo, il *Castrensis sacri palatii*, i *Rationales sacrarum largitionum* ed i *Rationales rei privatae*, i Procuratori del patrimonio, i *Curatores operum;* infine, nella amministrazione militare, i *Comites* o *Duces*, che mandavano, con gli stati degli *Actuarii*, dei boni agli ufficiali chiamati *Optiones*, pagabili da' cassieri, *Arcarii*, *Susceptores*, o magazzinieri delle città.

Quando si trattava di quelli che avevano per autorità propria incarico di disporre i pagamenti, non vi è dubbio, perciò che concerne il Prefetto del pretorio, che niuna somma poteva uscire dal suo tesoro, *Arca praefecturae*, senza un mandato generale o speciale del Prefetto del pretorio.

Ma, per le spese non relative a questa cassa, vale a dire diversi agli stipendî del personale civile e militare in provincia e del loro mantenimento, chi aveva l'incarico di disporre i pagamenti? Graziano, Valentiniano e Theodosio [II, **30**] stabiliscono in principio, in una costituzione molto importante [1]), resa nel 382, che il custode di un magazzino o il tesoriere d'una cassa, *Arca*, non deve pagar niente ad un creditore senza un mandato delle autorità superiori, *Nisi forte praesumendi facultatem sublimium potestatum jussione perceperit.* Ma questo testo ha trascurato di dirci quali sono queste *sublimes potestates.*

Può intendersi ciò per il tesoro pubblico, solamente del Conte delle elargizioni private? Tale è il parere di Giacomo Godefroi e di Bouchard [2]). Cujacio opina che questo diritto apparteneva al Prefetto del pretorio [3]). Si potrebbe osservare, a tal riguardo, che l'amministrazione del patrimonio occupava un ufficio speciale alla Prefettura del pretorio e nell'ufficio del Vicario d'una diocesi e del Governatore [4]). Ma forse occorre andare più lungi e conchiudere col Serrigny, che ognuno di essi aveva il diritto di emettere mandati, nella sfera delle proprie attribuzioni e per la sua cassa particolare. Così il Prefetto del pretorio rilasciava i mandati relativi allo stipendio dei governatori di provincia compresi nella sua prefettura e dei suoi *Officiales* secondo lo stato verificato [5]). Si sa d'altronde che

[1]) V. c. 2. Cod. Th., *de his quae ex publica collatione illata sunt non usurpandis*, XII, 9, e su questo argomento, J. Godefroi; c. 2. C. J., X, 73; Serrigny. n. 814; Bouchard. p. 422; sul senso delle parole *sublimes potestates*, vedi i testi che ho citati appresso nella nota a pag. 30.

[2]) J. Godefroi, *ad.* Cod. Th., XII, 6, 32, *de suscept.*, XII, 9, 2; Bouchard, p. 277, 422.

[3]) Cujacio, *ad const. ultim.*. C. J., *de susceptoribus*, X, 70.

[4]) V. Cod. Theod., VIII, 5, 15, 1, *de cursu publico:* VIII. 1, 4 e 11, *de Numerariis*.

[5]) V. Cod. J.. 1, 52; Jo. Lydus, *de magistrat.*, II, 7. 11; Cassiodoro, *Var.*, VI, 3; Bouchar, p. 245 e 422; ecco dei testi troppo poco considerati che qualificano di *Subli-*

ogni rettore o presidente aveva due *tabularii* e due *susceptores* generali nel suo ufficio per la sua provincia, vale a dire due direttori di contabilità e due cassieri o tesorieri pei tesori pubblico e privato [II, **31**]. Ora, il Conte delle sacre largizioni doveva provvedere agli emolumenti del personale dipendente dal suo ministero, alle spese di viaggio e di missione dei suoi agenti, alle spese di trasporto di fondi e d'altre spese di diversa natura [1]). Non abbiamo ancora, è vero, trovato alcun testo che dia un esempio formale di un mandato emanato da questo ministro per tale oggetto, ma la costituzione di Theodosio, nel 382, è assai generale per servirci di base, e permettere di affermare con Godefroi, che i Conti del tesoro potevano autorizzare ed ordinare in blocco il pagamento ai *Rationales*, ai preposti del tesoro e agli agenti del catasto [2]), l'*Epimetron* della centesima dovuta ai ricevitori e la Siliqua per *millena* per spese di cambio [3]). Il Conte della *Res privata* sorvegliava la distribuzione dell'oro e dell'argento provenienti dalle rendite della sua amministrazione [4]); il Conte del patrimonio sacro amministrava i beni ereditari del principe [5]). Il Rettore della provincia interveniva sopratutto nelle questioni di diritto comune, se non altro a titolo di giudice [6]) e affrettava maggiormente la riscossione delle rendite da lui amministrate sotto la pressione degli agenti di palazzo, *Palatini* [7]).

[II, **32**] CAPITOLO II.

Della gestione dei contabili in natura o in danaro.

Abbiamo troppo spesso ricordato, che la necessità fondamentale di separare dal punto di vista del controllo amministrativo e della sicurezza pubblica, l'amministrazione e l'ordine di fare i pagamenti, da una parte,

mitas tua non solamente il Prefetto del pretorio (C. Th., VII, 4, 23; XII, 6, 32, § 2; X, 28, 3, 6; XI, 28, 3; C. J., XII, 65, 5; XII, 53, 3), ma ancora il *Comes sacr. larg.* (C. Th., VI, 30, 3; VIII, 5, 9; XI, 70, 27), ed i *Magistri militum* (C. J., XII, 38, 16, *de erog. mil.*).

[1]) V. in questo senso Bouchard, p. 254. Si è potuto nondimeno concepire qualche dubbio su questa opinione, a causa dell'assenza di testi speciali; ma quelli che abbiamo indicati nella nota precedente bastano.

[2]) V. Cod. Theodosian., XIII, 11, 7, *de censoribus*; J. Godefroi, *Paratitl. et Comm.*, su questo titolo: Bouchard, p. 255.

[3]) Godefroi, *Paratitl. ad.* Cod. Th., XII. 6, *de suscept.*; Majoriano, *Novel.* 1; Bouchard, p. 256 e s.

[4]) V. Cod. Th., X, 1. 14, *de jure fisci.* e su questo punto, J. Godefroi.

[5]) V. Bouchard. p. 662.

[6]) Sui casi in cui il governatore statuiva a titolo di Giudice, v. Cod. Th., I, 29, 2; XI, 7. 1; XI, 8, 1; X, 8, 3. 5; X, 10, 7, 32, § 1; II. 1. 5; X, 15. 4; Bethmann-Hollweg, III, § 135, p. 77 e s.: Bouchard. p. 265.

[7]) V. Cod. Th., VIII, 8, 5, 6. *de executoribus*; Willems, 5.ª ed., p. 615, nota 7.

e la gestione de' contabili dall'altra, era stata riconosciuta sotto il Basso Impero. Ciò risulta notevolmente dalle leggi che abbiamo citate innanzi, quella di Arcadio ed Onorio nel 408 (vedi la nota a pag. 19) sulla separazione tra i *Numerarii* ed i *Susceptores* (Cod. Th., XII, 6, 30), e sull'obbligo ai cassieri di non pagare senza mandato delle autorità superiori, secondo la legge resa nel 382 da Graziano, Valentiniano e Theodosio (vedi nota a pag. 30).

Bouchard [1]) ha assai bene apprezzata in questi termini l'importanza di tal principio: « Questa regola, che non permette alcuna relazione « immediata tra il creditore ed il contabile, e sottopone, prima di ogni « pagamento, l'esattezza del credito al controllo dell'amministratore, è in- « teramente conforme alla natura delle cose e deve esistere [II, **33**] neces- « sariamente in ogni sistema bene ordinato. Essa era applicata nella con- « tabilità romana ». Serrigny [2]) dice pure che i *Numerarii o Tabularii* erano degli agenti del controllo e non dei contabili in danaro o in natura. Così il *Tabularius* o il logografo di una città, nella sua qualità di direttore della contabilità non doveva, più che il *Tabularius* od il logografo del governatore, maneggiare il danaro [3]); parimenti gli agenti chiamati *Mittendarii* o *Compulsores*, *Opinatores*, inviati del palazzo, *Palatini*, per forzare i governatori ad affrettare la riscossione delle imposte, non dovevano sotto pene severe toccare alcun valore dei contribuenti o dei cassieri della provincia [4]).

Abbiamo spiegato rapidamente, per quanto le fonti lo permettono, quali erano quelli che emettevano ordini per le spese ed i mandati. Ricerchiamo ora a chi apparteneva e come si operava il maneggio dei valori dello Stato. Ora, questi si componevano di due classi principali, cioè delle forniture o prestazioni in natura degli effetti pubblici in oro o in argento, sia in verghe, sia in danaro monetato. Quindi due partizioni molto naturali.

[II, **34**] SEZIONE I.

Dei contabili dell'esazione in natura.

Occorre seguire, in questa materia, l'ordine d'importanza de' prodotti.

Secondo la regola primitiva, la più gran parte dell'imposta diretta fondiaria si pagava in natura, *Annona*, come si è constatato precedente-

[1]) V. Bouchard, *Étude sur l'amministration des finances*, etc., p. 421; e sopra vol. I, le nostre note a pag. II, 11, 19, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 122, 123 di quest'opera.

[2]) V. Serrigny, *Droit public romain*, n. 811.

[3]) C. 1, Cod. Th. *ne collatio per logograah. celebr.*, XI, 4; v. Cod. Th., XII, 6, 30, *de susceptoribus*. Questa interdizione di maneggiare il danaro è formale per tutti i direttori di contabilità comunale o centrale e prova, per antitesi, che il cassiere per contrario non doveva mai arrogarsi le attribuzioni dell'amministratore o preposto agli ordini di pagamento.

[4]) V. c. 16, 17, 18, Cod. Th. XI, 7, *de axact.*, e più sopra le nostre note a pag. II, 12, 17, 31.

mente [1]), in virtù dell'operazione chiamata *Jugatio*. La maggior parte delle contrade produttive di cereali erano soggette all'*Annona* in derrate; ma certe contrade dovevano, secondo la loro natura, prestazioni particolari, per esempio, una *Collatio metalli*. Certe classi di proprietari, compresi in una corporazione speciale, come i *Naviculari*, avevano degl'immobili sottoposti ad un regime distinto, e, secondo un tipo analogo, i *Porcinarii, Boarii, Pecuarii* [2]). La trasformazione in denaro delle prestazioni in natura, non poteva operarsi arbitrariamente [3]). Dapprima interdetta, fu in seguito facilmente autorizzata sotto il nome di *Adaeratio*, come si è già osservato [4]). Ma mettiamoci dal punto di vista della regola ordinaria e supponiamo che si tratti di cereali dovuti da un contribuente per l'*Annona militaris*, [II, **35**] vale a dire pel mantenimento delle truppe e primitivamente pure del mantenimento de' funzionari [5]). Abbiamo visto che i governatori erano incaricati di rendere esecutivi i ruoli, *Annonariae functiones*, anche occorrendo, con la pressione d'*Opinatores* militari.

Non dobbiamo qui parlare più degli *Exactores*, o agenti incaricati di agire in caso di ritardo, ma dei ricevitori d'imposte, vale a dire delle prestazioni dovute a questo titolo. Erano ciò che si usava chiamare i *Susceptores* o *Procuratores*, che percepivano i prodotti [6]) in tre termini salvo

---

[1]) È ciò che si constata, secondo J. Godefroi, *Paratitl.* ad Cod. Th. *de annona et tribut.* XI, 1; de Savigny (*vermischte Schriften*, II, p. 67, e s.); Bethmann-Hollweg (III, § 134, p. 68 e nota 4); Matthias (*Grundsteuer*, § 4). L'*Annona* non era, l'abbiamo detto, come ha creduto De Savigny, un supplemento del tributo, ma assai più facilmente un equivalente (v. più sopra, 1.ª parte, cap. II, § 2, p. 499 e s. del vol. I di quest'opera; Otto Karlowa, I, 2, § 106, p. 906). Molte contrade erano principalmente soggette ad un prestazione in natura (v. c. 6, Cod. Th. *de coll. don.*, XI, 20 e J. Godefroi, *comm. ad.* h. 1; Cod. Th. VII, 4; C. J. XII, 38, *de erogat. milit. annon.*; Cod. Th., XI, 5; XI, 59, *de fundis limitrophis*, XI, 61, 13.

[2]) V. su tutti questi punti, Matthias, *op. citata*, § 4, n. 2; Bouchard, p. 309 e s.

[3]) V. c. 8, Cod. Th., *de ann. et. tribut.*, XI, 1; c. 5, Cod. Th., *de canon. frum. urbis Romae*, XIV, 15; c. 3, 4, 5, Cod. Th., *Tributa in ipsis specieb. inferri*, XI, 2.

[4]) Vedi la serie delle leggi sull'*Adaeratio*, nel Codice Theodosiano VII, 4 e Godefroi, *ad.* Cod. Th., XI, 2; Novel. di Valentiniano III, t. XVIII, *de tributis*, § 3; C. 15, J., XII, 38, *de erogat. militar. annon.*; c. 5 e 6, *de milit. veste* VII, 6; c. 35, Cod. Th., VII, 4 = c. 15, C. J., XII, 38; C. *un.* C. J., I, 52; Novel. CXXVIII, cap. 1; Walter, nn. 408 e 419; Bouchard, p. 309; Willems, 5.ª ed., p. 614, 616, 621. V. più sopra note del vol. I, p. 503 e pag. 11 e 15 del vol. II di quest'opera.

[5]) V. Cod. Th., VII, 4, *de erogatione militaris annonae*; Novel. di Valentiniano III, tit. XVIII (XIX) *de tribut.* pr. e § 3; Procop., *Hist. arcan.*, cap. 23; c. 17, 32, 35, Cod. Th., VIII, 4; Walter, n. 403, nota 40; n. 408, note 63 a 65.

[6]) V. J. Gofedroi sul Codice Theodosiano, XII, 6, *de susceptoribus*: Walter, n. 418 e 419; Willems, 5.ª ed., p. 616. Talvolta alcuni testi paiono mettere nella stessa linea gli *Exactores* ed i *Susceptores* (v. c. 18 e 20, Cod. Th., XII, 6; si legge in quest' ultima legge *Exactores vel Susceptores*; ma l'*interpretatio* porta *Exactores* e *susceptores*. La legge 18 si applica nel caso in cui l'*Exactor* è pagato per la sua

il caso in cui il possessore voleva liberarsene anticipatamente. I registri formanti la matrice del ruolo secondo il censo, erano stati redatti dai *Principales* o primi membri della curia, trasmessi al governatore ed approvati da lui, e rinviati al contabile della città, *Tabularius* [1]), che li pubblicava, poi redigeva i ruoli nominativi e li rimetteva con ordine di esigere ai *Susceptores* locali [2]), scelti sulla presentazione de' loro predecessori, dai decurioni di ogni città, salvo approvazione del governatore e sotto la responsabilità di quelli [3]). Del resto, il modo di nomina e la classe, da cui erano presi i percettori, pare abbiano variato secondo l'uso delle provincie; [II, **36**] spesso i percettori venivano scelti fra gli *Officiales* e per rango d'anzianità [4]). I Correttori, in Italia, nominavano i *Susceptores*, fra gli *Officiales* [5]), purchè non fosse a danno dei privilegi degl'impiegati *Sacri palatii*, o dell'officio del *Magister equitum vel peditum*. Inoltre, ben presto fu vietato di scegliere, in generale, dei decurioni per ricevere i prodotti *ad susceptionem specierum*, come per il tributo, ma solamente degli antichi membri degli uffici provinciali [6]). Del resto, quelli che avevano designato o nominato de' ricevitori rispondevano della loro insolvi-

---

istanza; v. pure Otto Karlowa, I, 2, § 106, p. 907). Ma certamente questi ultimi s chiamano pure *Procuratores annonarum exactionum* (v. C. Th. VII, 4, 1, 2 e 32; d' altronde altri testi non assimilano i *Susceptores* che agli *Arcarii*. V. C. Th., VII, 4, 1; C. J., X, 9), mentre il Codice Giustinianeo, X, 22, 3, assimila l' *Exactor* al *Compulsor*, che non è certo un ricevitore, poichè gli si vieta di indirizzarsi al contribuente.

[1]) Vedi J. Godefroi sul Codice Theodosiano, XII, 6, 27, *de susceptor.*, e XI, 1, 11, *de annon. et. tribut.*

[2]) V. Cod. Theod., XI, 7, 1, *de exactionibus.*

[3]) V. Cod. Theod., XII, 6, 50, *susceptoribus*. Ci pare che Serrigny, n. 814, riferisce a torto questo testo ai tesorieri generali destinati presso il governatore della provincia (v. C. Th., XII, 6, 30) e di una nomina di costoro da un *Coetus legatorum*, che sarebbe una specie di assemblea provinciale, dal *conventus*. La legge 30 *de susceptoribus*, XII, 6, che abbiamo così spesso citata, prova che non può trattarsi qui, nella legge 20, dei capi di divisione dell' *Officium* messi alla stessa linea dalla legge 30 coi *Numerarii* o *Tabularii* del governatore e che non si poteva pensare a fargli nominare dai provinciali. Confronta C. Giustinianeo, X, 70, 13; d' altronde la legge 20, Cod. Th., XII, 6, parla di *Nominatores*, ciò che suppone una designazione da parte del predecessore ad un carica locale; vedi del resto Serrigny stesso, n. 413.

[4]) V. c. 13, 14, 15, 21, *de susceptor.*, XII, 6; c. 7, Cod. J., *de suscept.*, X, 71; Walter, n.° 408, nota 62; Serrigny, n.° 820; Bouchard, p. 256, 281, 472; Clamagerau, *Histoire de l' impôt*, libro I, cap. 7; v. c. 4 a 9, Cod. Th., XII, 6.

[5]) C. Th., VI, 35, 6: *de privilegiis eorom qui in Sacro palatio militarunt;* c. 1, C. Th., VIII, 3, *de privilegiis apparitorum magisteriae potestatis*, c. 1, C. J., XII, 55; confronta 9 (8) Cod. Th., I, 16, e XII, 6, 6, *de susceptoribus.*

[6]) V. Cod. Th., XII, 6, 7, 9, *de susceptor;* intanto la legge c. 14, C. Th., XI, 7, *in fine*, suppone che un Decurione può essere *Susceptor* per il tributo.

bilità [1]). Per gli agenti incaricati della riscossione degli abiti militari, esisteva una regola speciale. Dapprima furono presi tra i *Principales*, poi nell'*Officium* del Proconsole o fra i suoi antichi impiegati, affine di non sopraccaricare troppo i decurioni con questo *munus* così penoso [2]). Il prodotto delle miniere o dell'annualità del prezzo di concessione, *Canon metallicus*, era ricevuto da un agente chiamato *Susceptor canonis metallici* [3]).

Ma ritorniamo all'ipotesi ordinaria, quella del pagamento dei cereali a titolo d'*Annona militaris*. Il collettore *Susceptor* o *Procurator curiarum* [4]), riscuoteva dal contribuente l'ammontare della sua quota [II, **37**] in natura mediante una quietanza, *Apocha, Cautio o Securitas*, che egli doveva far redigere, per consegnarla, per mezzo di un *Annotator*, come si vedrà in seguito. Il collettore d'altra parte era assistito da un misuratore, *Ponderator*, incaricato di verificare il peso e la quantità dei prodotti dati in pagamento. Questi verificatori avevano degli uffici, *Stationes*, muniti di pesi e misure tipo, in pietra o in bronzo [5]), affin di evitare frodi a danno dei contribuenti. Peraltro, si concedeva ai ricevitori o collettori una sovramisura, o *Epimetron*, per rifarli dello scapito di cui rispondevano. Fu fissato dapprima al cinquantesimo o al quarantesimo dell' orzo, al ventesimo del vino e del lardo, poi al quarantesimo del frumento e dell'orzo, e al quindicesimo del vino e del lardo [6]).

La quietanza doveva contenere la menzione scritta del contribuente che versava, della natura e della quantità di prodotti versata, della causa del debito, e infine della data del giorno, mese ed anno, *ut Securitatibus nomen inferentis, dies, consul, mensis, causa et summa comprehendantur* [7]).

---

[1]) V. c. 8 e 9 C. Th., *de suscept.*, XII, 6.

[2]) V. c. 4, e 31 C. Th., XII, 6, modificando la legge c. 1, *de militari veste*, VII, 7; Boecking, II, 37, 1167; Bouchard, p. 256.

[3]) Vedi sul *Susceptor canonis metallici*, J. Godefroi, *Paratitla* sul Codice Theodosiano, X, 19, *de Metallis et Metallariis*, e c. 4, h, tit.; Serrigny, nn. 874 e s.; Bouchard, p. 294, 390; Hirschfeld, *Untersuchungen*, p. 90.

[4]) V. c. 1 e 38, C. Th., *de erogatione militaris annonae*, VII, 4; Serrigny, n. 413.

[5]) V. J. Godefroi, *Paratitla*, sul Codice Teodosiano XI, 1, *de annon.* e XII, 6, 19 e 21, *de suscept.*; e Cod. Th., XIV, 44; Novel. CXXXIII, cap. 15; Bouchard, p. 247, 339; Serrigny, n. 818. I cavalli consegnati dai contribuenti a *Susceptores* speciali dovevano essere sottoposti a dei periti, *Stratores* (v. J. Godefroi, *ad.* C. Th., VI, 31, 4; Bouchard, p. 341; Serrigny, n.° 790).

[6]) Vedi sull' *Epimetron*, c. 13, 14, 15, 21, C. Th., *de susceptoribus*, XII, 6; c. 7, Cod. J., *de susc.*, X, 71; Walter, n.° 408, nota 62; Serrigny, n.° 820; Bouchard, p. 256, 281, 472; Clamageran, *Histoire de l' impôt*, libro I, capitolo 7.

[7]) Sulle quietanze, v. appresso nota a pag. II, 53 e C. Th., XI, 26, 2, *de discuss.*; c. 25 e 173, *de decurionibus*, XII, 1; C. J., X, 22, 3, *de apochis publicis*; id. XI, 40, 1, *de solutionibus et liberat. debitor. civitatis*; Cod. Th., XII, 6, 16 e 26, 27, 28 32 § 1, *de suscept.*; Otto Karlowa, 1, 2, § 94, p. 804, 805; Bouchard, p. 341, 451, 467.

Essa doveva essere rilasciata da un *Annotator*, [II, **38**], collocato presso un ricevitore; secondo le forme legali sotto pena del quadruplo contro il *Susceptor* [1]).

Ciò che importa osservare, come una eccellente precauzione di contabilità, è che il contribuente, dopo aver ricevuto la quietanza doveva presentarla al direttore locale degli archivi e de' conti della città (*Tabularius civitatis*). Costui la rendeva pubblica registrandola negli atti del comune, *apud acta*, sopra un libro speciale, poi l'iscriveva a margine del registro che formava la matrice del ruolo delle contribuzioni, *Polyptici libri*. Mediante questa formalità il debitore era irrevocabilmente liberato [2]). Infatti il *Tabularius* municipale era egli stesso incaricato di consegnare agli agenti esecutori, *Exactores* o *Ducenarii et Centenarii* lo stato nominativo. *Breves*, dei contribuenti e da' residui da riscuotere. Ora, i registri degli archivi, sia quello delle quietanze, che il registro matricola, prevenivano i procedimenti irregolari ed i doppi impieghi, od anche un accordo fraudolento col debitore che avesse allegato un pagamento fittizio e prodotto false quietanze [3]). Fu vietato pure di spostare gli annotatori nel corso di una stessa indizione, affinchè non potessero negare la loro scrittura quando la quietanza era indiziata di falso da un *Susceptor*, o da un ispettore, *Discussor* [4]). Ma l' *Insinuatio*, o registrazione delle [II, **39**], quietanze richiesta immediatamente, *apud acta*, e la loro menzione nel libro matricolare fornivano mezzi preventivi ancora più efficaci. Il ricevitore, *Susceptor*, rispondeva del pagamento dell' imposta, e, con lui, quello che lo aveva designato, *Nominator* e la Curia che l'aveva eletto [5]); infine il governatore della provincia doveva rispondere agli ufficiali chiamati *Opinatores*, per l'ammontare dell'annona militare arretrata.

Spesso il contribuente si sforzava di sottrarsi all' imposta, sia evitando la notificazione degli *Exactores*, nascondendosi durante l'indizione, sia respingendo gli agenti esattoriali. Doveva il doppio in caso di ritardo, e gli *Exactores*, in caso di frode sottostavano al quadruplo [6]).

Nel vaso in cui l'*Adaeratio* era permessa, il debitore poteva liberarsene con pagamento in oro [7]). Nondimeno questa facoltà non era, in generale,

---

[1]) V. J. Godefroi sul Codice Theodosiano, XII, 6, 18; Bouchard, p. 341; vedi appresso note 630, 657, 677.

[2]) V. c. 2, Cod. Th., XI, 1, *de annon. e tribut.* I *Tabularii*, ogni quattro mesi pubblicavano lo stato delle quietanze ed i resti da pagare, v. C. Th., XII, 6, 27, § 1, *de susceptoribus*, etc.

[3]). V. c. 1, C. Th., XI, 7, *de exactionibus*; c. 2, C. Th., *de offic. procons. et leg.*, I, 12; Bouchard, p. 342 e s. Vedi sul *Tabularius civitatis*, nota precedente a pag. II, 10.

[4]) Cod. Th., XII, 6, 27, *de susceptoribus*.

[5]) V. Cod. Th., XII, 1, 154, *de decurionibus*.

[6]) V. C. Th., XI, 1, 18, 27, § 1, *de annon. et tribut.*; Baudi de Vesme, cap. VII.

[7]) V. Cassiodor., *Var.*, XII, 22; Justinian., Novel. CXXVIII; Baudi de Vesme, n.° 24; Serrigny, nn. 715, 784.

concessa per le derrate dovute al *Canon frumentarius* delle capitali [1]), nè per i magazzini delle stazioni della posta pubblica, *Mansiones* [2]), nè per i viveri dell'armata, sopratutto in caso di spedizione militare [3]).

Il trasporto per mezzo di *Angariae* o *Parangariae* delle derrate [II, **40**] ricevute dai collettori nelle *mansiones* o nei magazzini più prossimi, *horrea*, avveniva dietro ordine dei governatori per mezzo dei *Praepositi pagorum* o *Pagarchi* [4]), a spese de' provinciali, e l'annona era rimessa ai magazzinieri, *Praepositi horreorum* [5]).

Ogni città importante era approvigionata per un anno, le città secondarie per 30 o 40 giorni, e le più piccole per 15 [6]).

I prodotti destinati ad essere consumati sul posto restavano naturalmente al magazzino del luogo di riscossione, per essere versati agli aventi diritto: gli altri destinati alla provincia erano mandati alle *mansiones* od *horrea*, magazzini secondari o centrali, come si è detto [7]).

Quando si trattava de' viveri ordinari da fornire ai soldati in guarnigione, e sopratutto per spedizione, l'*Adaeratio*, non era, permessa. Lo Stato degli uomini in servizio e l'ammontare delle derrate necessarie ai bisogni, dopo essere stato trasmesso dal comandante militare al Prefetto del pretorio o al Vicario e approvato da essi, era mandato ai *Susceptores*, o *Procuratores Curiae*, o ai magazzinieri per mezzo del Governatore [8]), con autorizzazione di pagare le quantità dovute.

Si possono vedere i particolori di queste operazioni in Serrigny [II, **41**] e Bouchard secondo Godefroi ed i testi citati da lui [9]). Eccone, secondo

---

[1]) V. C. Th. XI, 1, 8 e 30, *de annon.* e c. 1, XI. 2, *tributa in ipsis speciebus inferri;* Serrigny, n.° 785; Bouchard, p. 118, 409.

[2]) V. C. Th. XI, 1, 9, *de annon. et tribut.*; I, 16, 11, *de officio rect. prov.*, Serrigny, nn. 413, 706.

[3]) V. c. 1, 14, 18, 20, 21, 22, C. Th. *de erog. mil. ann.*, VII, 4; Serrigny, nn. 409. 786; Walter, n.° 408, note 64, 65.

[4]) V. J. Godefroi, *Paratitla* sul Codice Theodosiano, XI, 1, p. 4 e 5; c. 16, Cod. Th. XI, 6; Walter, n. 408; Serrigny, nn. 401, 786.

[5]) V. Godefroi, sul Codice Theodosiano, VII, 4, 1, *de erogat. milit. annon.* e XI, 14, 1, *de conditis in publicis harreis*; Bouchard, p. 115.

[6]) Vedi Cod. Theod. VI, 4, 15, *de erogat. mil. ann.*

[7]) V. Bouchard, p. 408.

[8]) Il *primipilaris* a capo dell' ufficio militare del Governatore della provincia si occupava di preparare ed assicurare il servizio dei viveri per l'armata, con le istruzioni date ai preposti dei granai o ai direttori delle case delle poste (v. J. Godefroi, *Paratitla* sul Codice Teodosiano, VII. 4, 2, 3, 6, 8, § 1, 13, 17, 19, 27, 29, *de erogat. mil. ann.*; e VIII, 4, *de cohortalibus*, etc.; E. Kuhn, *staedt. Verfassung*, I, p. 170 e s.; Walter, n.° 419; Serrigny, nn. 213, 412; Bouchard, p. 115; Otto Karlowa, I, 2, § 102, p. 880.

[9]) V. Godefroi, *Paratitla* al Cod. Theod. VII, 1, *de re militari* e VII, 4, 3, 28, *de erogatione* etc.; Serrigny, n.° 422 e s.; Bouchard, p. 115, 433.

noi, il riassunto. Ogni quattro mesi, il comandante militare di una circoscrizione, Conte o Duca, inviava al Prefetto del pretorio gli stati delle sue truppe e dei viveri da fornire loro, *Breves quadrimenstrui* [1]), redatti dall'intendente o capo di ufficio dell'amministrazione del conte o duca, *Subscribendarius* [2]), incaricato nell'ufficio del Duca di determinare la quantità di razioni necessarie, e per il controllo ulteriore. Al disotto di lui si trovava un *Ab actis* o *Actuarius*, capo d'ufficio di contabilità di ciascuna legione o corpo di truppa, *numerus*; costui redigeva lo stato particolareggiato o il conto dei soldati presenti nel corpo, al momento della riscossione dei viveri. Il comandante del corpo rilasciava un mandato di pagamento delle derrate a pro del corpo e dell'individuo destinatario, e lo rimetteva all'officiale d'amministrazione chiamato *Optio*, per ottenere i viveri [3]). Il *Susceptor*, o magazziniere o *Procurator annonarum curialium*, dopo aver confrontato il mandato con le autorizzazioni e gli stati a lui trasmesssi dal *Primipilaris* o capo d'ufficio militare del governatore, apriva il magazzino e consegnava le derrate mediante quietanza [II, **42**]. Quando si trattava di una prestazione ordinaria e periodica, pagabile a giorno fisso ad un corpo in guarnigione, l'ufficiale chiamato *Optio*, invece del mandato di un Conte e Duca [4]), produceva solo dei *Breves* o stati di presenza redatti dall'*Actuarius*, che avevano valore di boni di versamento, *Diurnum Pittacium authenticum* [5]), che il ricevitore dovea esigere preventivamente come documento contabile valevole alle sua giustificazione. L'*Optio* faceva procedere in seguito alla distribuzione tra i soldati, ovvero

---

[1]) V. C. Th. XI, 25, *de quadrimens.*; c. 24, C. Th. VIII, 4; Serrigny, n.° 417; C. J., XII, 38, 9.

[2]) Sul *Subscribendarius militaris officii* o *a libellis* del Comandante in capo, Conte o Duca, (che non bisogna confondere con un ufficiale civile di questo nome), v. Godefroi, *Paratitl.* ad Cod. Th. VII, 1, pag. 255, 256 e VIII, 1, 16, *de numerariis*, p. 170; sopratutto Boecking, *ad. Notit. dignitat.*, I, p. 109, 316; Pancirolle, *ad Not. dign. Occid.*, c. 140, 141; Serrigny, nn. 414, 417; Walter, n.° 419, nota 55). Il Vicario, sull'invio dei *Breves* autorizzava la requisizione delle derrate necessarie alle truppe (v. C. Th., VII, 4, 3); era dunque ordinatore secondario.

[3]) V. J. Godefroi, sul Codice Theodosiano VII, 4, *de erogatione mil. ann.* Secondo questo interprete, il mandato era generalmente concepito in questa forma: Tu darai al tal tribuno o preposto una tale quantità di annona, che colui o l' *Optio* verrà a prendere.

[4]) Sull' *Actarius*, *Actuarius* o *ab actis* d' una legione o d' un corpo di truppa, *Numerus*, incaricato della contabilità; v. Vegetius, II, 19; Orelli, n.° 3131; *C. I. L.*, 4332, 6179; C. Th., c. 11, 13, 16, 24, VII, 4, *de erog. mil. annonae*; c. 3, 5, 10, 14, VIII, 1, *de numerariis*; C. J., XII, 50, 6, 9; Bethmann-Hollweg, III, § 134, p. 148; Marquardt, *r. Staatsverwalt.* II, p. 533, e 2.ª ed., 1884, p. 551; Bouchard, p. 433, 463.

[5]) V. C. Th. VII, 4, 11, 13, 16, 171, *de erogat. milit. annonae*; Cujacio, *ad.* Cod. Just., XII, 38, 5; Serrigny, n.° 338. Questi stati erano mandati ogni giorno od ogni due giorni al magazziniere; v. C. Th., VII, 4, *de erogat.*, etc.

il pane era consegnato dai preposti dei fornai, *Diadotai* [1]). Durante le spedizioni, le truppe si mantenevano con l'aiuto delle provvigioni contenute nei magazzini del *Cursus publicus*, situati sulle vie ad una giornata di cammino di distanza circa; per entrare sul territorio straniero ogni uomo doveva essere provvisto di venti giorni di viveri, al bisogno con requisizione a prezzo del mercato, *Comparatio publica;* si dava loro, durante la spedizione, biscotto per due giorni e pane il terzo [2]). I capi o i soldati, di regola, non potevano esigere dal magazziniere la conversione dell'Annona in danaro, sotto pena di perdere la derrata ed il prezzo, e sotto pena di morte contro il *Subscribendarius* dell'ufficio del Duca e l'*Optio* della legione che vi si fossero prestati [3]). La regola sussistè principalmente in Oriente; [II, **43**] ma, in Occidente, l'*Adaeratio* fu permessa mediante tariffa. I *Riparienses* o soldati di frontiera, dovettero essere anche autorizzati, per tre mesi di ciascun anno, ad esigere in contanti il valore delle loro razioni [4]). L'indennità rappresentativa era pagata dai *Susceptores* secondo le stesse forme dette avanti per i foraggi, *Capitus*, o secondo regole analoghe a quelle prescritte per i viveri [5]).

Relativamente allo stipendio, l'imperatore apriva un credito al generale, e l'autorizzazione a rilasciare dei mandati sulle sue casse, *Imperare de aerario;* mandati, le cui copie erano trasmesse ai *Procuratores*, e presentati ai *Rationales*, per essere pagati dal cassiere dell'*Aerarium*, mediante quietanza rilasciata da lui [6]). Bouchard crede, che nell'esempio citato da Capitoline, il *Rationalis* era il cassiere; ma il testo non è decisivo in questo senso [7]), giacchè può trattarsi di un controllo o visto del mandato da un intendente o tesoriere prima del pagamento fatto dal pagatore o cassiere, *Arcarius*.

---

[1]) Vedi J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, VII, 4, 28, *de erogat.*, etc.

[2]) V. J. Godefroi, sul Codice Theodosiano XI, 15, *de publica comparatione*; VII, 4, 4 e 5; C. J., X, 27 *ut nemini*, etc. I boni o quietanze, rilasciati per questi viveri richiesti o requisiti, potevano essere imputati all'imposta dalle parti che versavano (v. C. Th., XI, 1, 29, *de annon.*; XI, 5, 1, *de indict.*; Novel. Justin., CXXX, cap. 1, 3; Walter, n.° 408, note 66, 67.

[3]) V. Cod. Th. VII, 4, 1, 18, 20, 22, *de erogat. mil. annon.* Le frodi commesse sugli stati dal *Subscribendarius* o intendente del Conte o dal Cancelliere o *Actuarius* della legione erano prevenute per mezzo di riviste (v. C. Th., VII, 4, 28; Serrigny, n.° 415).

[4]) V. Cod. Theod., VII, 4, 14, 22 *de erog.* etc. Questa legge sembra a J. Godefroi doversi accostare, *conjungenda*, alla legge 22 C. Th. *de coll. aeris*, XI, 21.

[5]) Vedi Godefroi sul Codice Theodosiano, VII, 4, 28; Bouchard, p. 117; per le spese della marina, v. lo stesso, p. 127.

[6]) V. Julii Capitolin., c. 10, *vita Clodii Albini;* C. Th., VII, 4, 11, 28; Bouchard, p. 434.

[7]) Questo testo di Capitolino citato innanzi porta infatti *in fine: rationalibus dabis ne te non audiant, cum de aerario volueris imperare.*

Infatti, abbiamo visto che, in generale, il *Rationalis* era piuttosto un amministratore che un contabile incaricato di *tractare pecunias* [II, **44**] [1]. Il soldo era rilasciato ai militari ogni quattro mesi, sui *Breves* dell'*Actuarius*, o su mandato del conte mediante quietanza, *Apocha*, che il *Susceptor* doveva ricevere dall'*Optio*, incaricato di far la distribuzione coi *Diadotae* senza poter fare pagamenti in anticipazione [2]) sotto pena di nullità del versamento; allora le quietanze rilasciate dalle parti che riscuotevano essendo considerate nulle, la spesa del ricevitore non poteva venirgli conteggiata nella resa del conto amministrativo finale, *inaniter eas sciat esse delatas, nec in acceptum ei qui susceperit referendum*, dicevano Arcadio ed Onorio nel 401, in un rescritto indirizzato a Pompeiano, Proconsole d'Africa [3]). Era vietato ai Duchi e Conti di aggiungere al loro assegno un prelevamento irregolare chiamato *Slillatura* sui viveri o il soldo dei soldati assenti o in congedo [4]). I *Susceptores vestium* riscuotevano l'imposta in abiti, *Vestis militaris* [5]).

L'amministrazione del Conte del sacro tesoro comprendeva pure dei contabili delle esazioni in natura; perchè comprendeva cave e miniere, *Metalla*, messe a frutto in affitto o in regìa, manifatture imperiali, ginecei fabbriche ed officine monetarie, ove lavoravano dei *Fabricenses* [II, **45**].

L'imposta in natura delle provincie forniva ai *Susceptores* le materie prime [6]). I *Susceptores canonis metallici* esigevano il prodotto delle miniere [7]), i *Comites vestis, Magistri lineae vestis*, sottoposti allo *Scrinium vestiari sacrii* [8]), facevano entrare i prodotti nei magazzini imperiali, le monete nei tesori provinciali, per mezzo della corporazione dei *Bastagarii* [9]),

[1]) Vedi Bouchard, p. 251, 253, 267, 285, 385 e la nostra nota a pag. II, 25 e 48 più appresso.

[2]) V. c. 28, Cod. Theod., XII, 6, *de susceptoribus, praepositis et arcariis;* Procop., *Histor. arcan.*, cap. 24; Veget., *de re militari*, II, 7, 19. Se i testi del Basso Impero, parlano raramente di stipendio, dipende da ciò, che in origine, era pagato in natura; in seguito, vi fu *Adaeratio*, anche per i viveri, sopratutto in Oriente; v. Serrigny, n.° 348; Otto Karlowa, I, 2, § 101, p. 874.

[3]) V. C. Th. XII, 6, 28, *de susceptor.* e a tal oggetto Godefroi; Walter, n.° 418, nota 41; Bouchard, p. 107, 435 e s.

[4]) Sulla frode chiamata *Stillatura*, colatura, vedi Godefroi sul Codice Theodosiano, VII, 4, 28 e 29; Cuq., *Etudes d'épigraphie juridique*, p. 44; Bouchard, p. 109.

[5]) Boecking, II, 357; Cuq., *Epig. jurid.*, p. 44.

[6]) V. Godefroi, *Paratitl. ad.* Cod. Th. XI, 21, *de collatione aeris;* Baudi de Vesme, § 25; Bouchard, p. 313.

[7]) V. Cod. Th., X, 19, *de metallis et metallariis* e nostra nota precedente a pag. II, 36.

[8]) Quanto all' ufficio dei vestimenti sacri, *Scrinium vestiarii sacri.* V. *Notitia dignitat. Or.*, cap. X; *Occid.*, cap. XII; C. Th., I, 32; C. J., XII, 21.

[9]) Consulta per quanto riguarda i *Bastagarii*, Cod. Th., X, 20, 4, 11, *de murilegulis;* Bouchard, p. 277; Serrigny, n. 1112; Otto Karlowa, I, 2, § 105 e le nostre note, volume I, p. 497 e 510, e la nota precedente, II, pag. 21.

e vi si ricevevano, dando quietanza del servizio compiuto; questi prodotti non uscivano che dietro ordine dell'imperatore ai magazzinieri.

L'offerta di cavalli, *Oblatio equorum*, dovuta da quelli che erano promossi ad una funzione pubblica, era egualmente riscossa in virtù dei ruoli redatti dai *Tabularii* del governatore, per mezzo di ricevitori speciali [1]), dopo essere stati esaminati dagli scudieri, *Stratores*. Gli stessi agenti ricevevano la fornitura dei cavalli di guerra, *Collatio equorum*, imposizione ordinaria che gravava sui coloni addetti alla cultura, in certe contrade, pel servizio dell'armata [2]). Il contribuente era alle volte ammesso a liberarsene in danaro, secondo una tariffa speciale, nelle mani di un *Susceptor* particolare [3]), oltre una sportula agli *Statores* e due ai *Comites stabuli*. La prestazione dei cavalli per la posta pubblica era un terzo genere di tassa [II, **46**] in natura, dovuta dai provinciali adiacenti alle strade, pel mantenimento delle scuderie, dei ricambi o delle *Mansiones*, nel limite del quarto al *maximum* del numero delle bestie richieste [4]), da rilasciare ai preposti a queste case, *Mancipes*, secondo gli ordini di repartizione dei governatori di provincia, trasmessi dai loro *Tabularii* [5]). Infatti, secondo i casi, i provinciali fornivano la loro *Annona* pei bisogni dell'armata o per quelli del *Cursus publicus* o del personale degli uffici pubblici. Questa distinzione, troppo poco notata fin qui, risulta da una costituzione, resa nel 393, a Costantinopoli, da Theodosio I, Valentiniano ed Arcadio [6]).

L'amministrazione del patrimonio della corona, *Res privata*, possedeva pure i suoi contabili delle esazioni in natura, *Arcarii* o *Susceptores* [7]); giacchè questi beni, sottoposti all'amministrazione generale del Conte del patrimonio, non sempre erano dati ad affitto in danaro dall'intendente o

---

[1]) Sull' *Oblatio equorum*, dovuta da certi dignitari in caso di avanzamento, vedi G. GODEFROI, *ad.* Cod. Th., VI, 31, 1, *de Stratoribus;* VIII, 23, *de obl. equor.;* Baudi de Vesme, § 58; Serrigny, n. 422, pare confonda questa imposta speciale con la *Collatio equorum* menzionata appresso; v. al contrario Bouchard, p. 313, 341, 355.

[2]) Vedi Godefroi, *Paratitla*, sul Codice Teodosiano, XI, 17, 2 e 3; Walter, n. 419; Willems, 5 ed., p. 642, nota 7.

[3]) V. Godefroi, *Pararitla*, sul Codice Theodosiano XI, 17, 2 e 3. *de equorum collat.*; Willems, 5 ed., p. 638, nota 9; Bouchard, p. 314; Onorio, nel 402, soppresse l'allogazione di una sportula al Conte della scuderia, Cod. Th., XI, 1. 29, *de annona et tributis.*

[4]) V. C. Th., VIII, 5, 34, 42, *de cursu publico*; Baudi de Vesme, § 29.

[5]) V. Cod. Th., c. 11, 19, 21, 22, *de ann. et tribut.*, XI, 1; qualche volta l'*Adaeratio* fu vietata; v. C. Th., XI, 2, 4, 5, *Tributa in ipsis Speciebus*. V. per i particolari sul *Cursus publicus*, nota a t. I, p. 517 e la mia memoria su questo soggetto, inserita nel *Recueil de l' Académie de législation* di Tolosa, t, XXI.

[6]) V. Cod. Th., VII, 4, 19, *de erogatione militaris annonae.*

[7]) V. Cod. Th., X, 1, 11 e 17, *de jure fisci;* Bouchard, p. 264. Ma essi furono ricollegati al *Susceptor* del Governatore per la *Res privata*; vedi appresso nota a pag. 48.

Rationalis della provincia autorizzato dal Principe o dal Conte; spesso il prezzo dell'affitto era in natura almeno per una parte [1]), qualche volta del decimo dei frutti per le terre coltivabili, e del quinto per i terreni alberati. I ricevitori del patrimonio privato ottenevano dal *Rationalis* lo stato dei canoni dovuti dai coloni, [II, **47**] il terzo per i fondi enfiteutici, cioè il sesto a cominciare dalle calende di marzo, ed il resto a cominciare dalle calende di luglio [2]). Era lo stesso per le botteghe o case fittate.

Ma vi erano pure delle fattorie e dei boschi, *Saltus*, messi in regia, che fornivano dei prodotti, di cui gli uni erano venduti ed il prezzo versato agli Arcarii del patrimonio, designati dai procuratori *Rei dominicae* a loro rischio e pericolo, salvo conferma del *Comes rei privatae* [3]), e gli altri utilizzati per i bisogni del palazzo imperiale o dei servizi pubblici, come la legna per riscaldamento e da costruzione delle foreste, per ordine del *Procurator saltus*. I preposti alle stalle si occupavano delle razze e degli armenti e ne dirigevano i prodotti, con le forme volute ed in virtù di ordini precisi, alle scuderie del palazzo o della armata.

I cassieri del patrimonio esigevano pure il prezzo delle case che cadevano in rovina, di cui il principe autorizzava l'alienazione agl'incanti per mezzo del *Rationalis* [4]), e indubbiamente il pagamento al *Susceptor rei privatae* per mezzo dell'aggiudicatario. Doveva essere lo stesso [II, **48**] per il prezzo dei mobili inutili, la cui vendita era permessa secondo i casi. Del resto, era l'ufficio del Governatore che, definitivamente [5]), agiva pel recupero delle rendite dovute al patrimonio secondo gli atti e gli stati forniti dall'intendente, o *Rationalis*, o *Tabularius*, o direttore di contabilità della *Res privata* [6]) presso il Governatore. In seguito gli *Arcarii* fiscali

---

[1]) V. J. Godefroi, *Paratitl. ad.* Cod. Th., X, 3, *de locatione fundorum;* Bouchard, p. 382 e s.

[2]) V. Cod. Theodos., XI, 7, 19, *de exactionibus.*

[3]) V. Cod. Th., XI, 1, 17, *de jure fisci;* C. J., X, 1, 9 e Cujacio, commentario su questa legge. — I *Susceptores* ricevevano una remissione dell'uno per cento sull'ammontare del valore riscosso; v. Godefroi sul Codice Theodosiano, X, 1, 11 e 17; XII, 6, 14; Bouchard, p. 264, 271.

[4]) V. Cod. Theod., X, 2, 1 e 2, *de domibus ad rem privat. pertinent.* Confronta le nostre note per gli edifizi privati, a volume 1, p. 530 e 531.

[5]) Si è parlato nel capitolo precedente, note a pag. 17 e 32, dei cambiamenti di legislazione sugli agenti incaricati di attivare il procedimento per le esazioni. Vedi Walter, n. 411, nota 128; Willems, 5.ª ed., p. 620, nota 12; Godefroi, sul Codice Theodosiano XII, 6, *de susceptoribus;* Wenck, *ad.* Cod. Th. I, 11, 1; Karlowa, I, 2 p. 907; vedi nostra nota a pag. 54.

[6]) Nel 382 Graziano, Valentiniano e Theodosio stabiliscono due *Numerarii* nell'ufficio del Governatore, v. Cod. J., XII, 50, 4. — Cod. Th., VIII, 1, 12, *de numerariis*, e l'importante legge del Cod. Th., XII, 6, 30, *de susceptoribus*, con la quale nel 408, Arcadio ed Onorio stabiliscono due ricevitori generali correspondenti a questi capi contabili per i due tesorieri. Ci pare necessario dar qui il testo e la

riscotevano la somma o quantità fissata con l'atto di affitto o di vendita e con-

---

traduzione di queste due leggi. Ecco prima la c. 12 Codice Thedosiano, VIII, 1, *de numerariis*, etc., o Codice Giust. XII, 50, 4: « *Impp. Gratianus, Valentinianus et Theodosius AAA. Omnibus rectoribus provinciarum. In provinciis singulis duo tabularii « collocentur, quo ad unum fiscalis arcae ratiocinium, ad alterum largitionales pertinere « tituli jubeantur; scituri, quod si ex alienis quicquam actibus ad alteram partem illi- « cita fuerit usurpatione translatum, is qui judicis culpam dissimulatione texerit, gra- « vissimo sii supplicio subjugandus. Dat. III, Kal. April. Constantinopoli, Antonio, et « Syagrio Coss.* (382) ». « Gl' imperatori Gratiano, Valentiniano e Teodosio Augusti, a tutti i rettori delle provincie: Ordiniamo che, in ogni provincia, vi siano due *Tabularii*, di cui uno dirigerà i conti della cassa del fisco, e l' altro sorveglierà i ruoli relativi alla cassa delle elargizioni. Si sappia che, se per una usurpazione illecita, uno di essi avrà usurpato le attribuzioni dell' altro, colui che avrà nascosta la colpa del Governatore, sarà sottoposto all' ultimo supplizio. Dato il tre delle calende di aprile, essendo consoli Antonio e Syagrio (382) ». Si vede che questa costituzione interdice ogni usurpazione di ciascuno dei *Tabularii*, per esempio, di quello del patrimonio sull' amministrazione ed il controllo dei diritti appartenenti al tesoro delle largizioni. Il direttore provinciale dei dominii non deve avere niente di comune col direttore della contabilità del tesoro.

La legge 30, Codice Th., XII, 6, *de susceptoribus*, inserita nel Codice Giustinianeo X, 70, 13, confermando questa regola, va più lungi e costituisce pure due ricevitori generali distinti, messi accanto al Governatore di ciascuna provincia e corrispondenti ai due direttori di contabilità per i due tesori. Eccone il testo:

« *Arcadius et Honorius AAA. Lucio Comiti S. L. Duos tabularios et susceptores « totidem per universas provincias oportere constitui Clementia nostra praecepit. Super « hoc autem admonuimus et praetorianam amplissimam praefecturam quo sciret, eos qui « aurum largitionale susceperunt, nihil cum arcae ratiociniis habere commune, judices « autem provinciarum quinque libris auri mulctandos et primates officiorum capitali « poena plectendos, si hoc vel in praesenti non fuerit custoditum vel postea commutatum. « Dat. VI Kal. Febr. Basso et Philippo Coss.* (408) ».

Gli stessi imperatori (Arcadio ed Onorio) Augusti, a Lucio, Conte delle largizioni sacre: « La nostra clemenza ha prescritto di stabilire due *Tabularii* ed altrettanti ricevitori (*Susceptores*) in tutte le provincie. A tale oggetto, abbiamo avvertito la Prefettura del pretorio, che quelli che avessero a riscuotere l' oro delle largizioni non dovevano avere niente di comune con i conti della cassa, e che i Governatori di provincia incorrevano in una ammenda di cinque libbre d' oro ed i capi dei loro ufficî nella pena capitale, se questa regola non era osservata nel presente o disconosciuta nell' avvenire: *Dato* il 6 delle *Calende di febbraio*, essendo consoli Bassio e Filippo (408) ».

Così questi principi, rinnovando l' istituzione de' due *Tabularii*, si servono della stessa parola *Constitui*, come a riguardo dei ricevitori che essi, pare, creino in ogni provincia, per gli stessi tesori.

Si potrebbe conchiudere che questi imperatori non hanno fatto, pure a questo proposito, se non ristabilire un' antica regola male osservata anteriormente; forse per economia, si erano potuto confondere le due amministrazioni e le due casse nelle stesse mani. È possibile che prima del 382 non vi sia stato presso il rettore che un *Tabularius* ed un ricevitore per le due casse e, come Graziano, aveva proi

segnavano una quietanza alla parte che versava, *Apocha, Cautio* o *Securitas,*

---

bito ai due *Tabularii* d' immischiarsi nei conti uno dell' altro, Arcadio ed Onorio interdissero ai ricevitori delle due casse delle largizioni (*private e sacre*) di aver niente di comune coi conti, (*Arcae ratiociniis*), vale a dire con le attribuzioni dei direttori di contabilità. Infatti i *Numerarii* dovevano controllare i contabili in danaro ed altro, e redigere i mandati in nome dei Vicarii o Governatori, o prescrivere le spedizioni di fondi.

È per la stessa ragione che un' altra costituzione proibisce ai logografi o *Tabularii* delle città di metter mano nel denaro pubblico. Eccone il testo: Codice Th. XI, IV, 1, *ne collatio per logographos celebretur:*

I. — *Impp. Valentinianus, Valens et Gratianus AAA. Ad Modestum Pf. P. Si quis collator jugationem suam logographo commiserit, eam fisco noverit vindicandam. Quicquid etiam vel in pretiis vel in speciebus aut aurum, ordinem delegationis oblitus, praetermissis susceptoribus aut horreis ad logographos detulerit, omne hoc amissurum se esse cognoscat, et exactionem a se debiti ordine deposcendam. Officiales autem, qui ex hujus modi commerciis aliquid fuerint accepisse detecti, quae avaritia praecipitante captarunt, exserta dupli animadversione redhibebunt*; *ipsis duntaxat logographis in pristinae condicionis discrimine permansuris, si quidem his pro omnibus poenis sufficiat assiduo tormentorum periculo subjacere. Dat. prid. non. April. Seleucia, Modesto et Arintheo Coss.* (372).

Gli imperatori Valentiniano, Valente e Gratiano, Augusti, a Modesto, Prefetto del pretorio: « Se qualche contribuente ha rimessa la sua parte di contribuzione al Logografo, che egli sappia che sarà reclamata dal fisco. Chiunque, infatti, avendo dimenticato l' ordine della delegazione, avrà consegnato qualche cosa, anche a titolo di prezzo, o in natura, o dell' oro, e messi da parte i ricevitori o i granai, al Logografo, sappia pure che lo perderà per intero, e che la sua contribuzione sarà esatta da lui, seguendo l' ordine prescritto. Quanto agli *Officiales*, che saranno indicati avere, con manovre di questo genere, ottenuto qualche cosa che avrebbero frodata sotto l'impulso della loro avidità, espieranno tale colpa con la pena del doppio; quanto ai Logografi, essi resteranno nei vincoli della loro condizione anteriore, se si giudica sufficiente sottoporli, senz' altra pena, ai pericoli di una tortura prolungata. *Dato la vigilia delle none di Aprile, a Selencia, essendo consoli Modesto ed Arinteo* (372) ».

Così nel più basso grado della scala, fin dal 372, si manteneva rigorosamente l' interdizione, per gli amministratori ed *Officiales* del controllo, di prender parte al maneggio del danaro.

Parimenti, nel 373, Valentiniano e Valente (Cod. Th., XII, 10, *ne praefectianus*, etc.) proibiscono nuovamente agli inviati del Prefetto del pretorio, *Praefectiani*, di incaricarsi della riscossione delle imposte o della custodia dei pubblici granai o delle *Curae annonae*, della riscossione dell' annona, sotto pena di essere collocati in appresso nell' ufficio dei *Susceptores*, e di essere segnalati specialmente all' imperatore. E così pure è interdetto ai Governatori di prendere, senza mandato, o di appropriarsi, o d' impiegare ad altro uso i valori da essi riscossi (Cod. Th., XII, 9, 1, 2 e 3, *de iis quae ex publica colletione*, etc.). Infine Theodosio e Valentiniano ricordano ancora, nel 429 (v. Cod. Th. XII, 6, 32), che i contribuenti debbono versare nelle mani del *Susceptor* (del tesoro delle lagizioni private) o dell' *Arcarius* (del patrimonio), con obbligo per il Governatore di vigilare all' esattezza dei pesi e misure, e di fare operare egualmente con esattezza la spedizione ai tesori della corte,

come in materia d'imposte dirette [1]). E così pure, i prodotti dovevano essere, al pari che in materia di Annona, misurati, pesati e trasmessi al magazziniere, *Praepositus horrei*, o, se si trattava di danaro, al ricevitore generale del patrimonio, collocato presso il Governatore, alla testa di una sezione dell' *Officium*, e non all' intendente o *Rationalis*, come ha creduto Bouchard, meno conseguente qui che non occorresse, col suo sistema sulla separazione degli ordinatori o amministratori e dei contabili in materia ed in danaro [2]).

Il *Rationalis*, che metteva in essere il contratto, ovvero autorizzava le alienazioni, non avrebbe potuto, senza una confusione e degl' inconvenienti assai gravi, *tractare pecunias*, maneggiare [II, **49**] egli stesso il danaro.

---

avvertendo in pari tempo i Conti o Ministri competenti ed il Prefetto del pretorio. Gl' imperatori ricordano che il *Palatinus* incaricato di sollecitare il Governatore deve astenersi dal domandar niente o di ricevere dai contribuenti, sotto pena di essere respinto dal contribuente, preso, ed inviato al Prefetto del pretorio. Se il provinciale non può difendersi ed il suo reclamo al Capo del tesoro competente non abbia avuto effetto, in seguito degli intrighi dell' Ufficio del palazzo, il Prefetto può intervenire allora, per sentire le suppliche del querelanti e far pagare i risarcimenti, la cui causa sarà dibattuta innanzi a lui. L' insieme di questi testi importanti ci pare mettere fuor di dubbio il mantenimento nel Basso Impero della separazione tra gli Ordinatori ed i Ricevitori contabili in danaro o in natura.

[1]) V. I. Godefroi, *Paratitla* sul Codice Theodos., XII, 6, *de suscept.* Vedi sulle quietanze le nostre note precedenti a pagg. II, 37, 38, 39, 43.

[2]) Il *Rationalis Rei privatae* in provincia era un vero ricevitore generale del patrimonio? (vedi le note precedenti a pag. II, 16 e 23 *in fine*). È una questione importante e abbastanza nuova, come quella che abbiamo già posta per il *Rationalis sacrarum largitionum*. Bouchard (*op. cit.*, p. 267, 268, 380) e Karlowa (I, 2, § 97, p. 844), ammettono l' affermativa; ma non vediamo che essi producono un testo decisivo in appoggio di questa opinione. Noi siamo convinti, al contrario, che l' Intendente, sia del tesoro, sia del patrimonio privato, era in generale un amministratore, vale a dire, secondo i casi, un direttore de' domini o un giudice in materia di contenzioso amministrativo (v. Serrigny, n. 810), ma avente sotto la sua sorveglianza due cassieri, *Arcarii* (vedi note a pagg. II; 47, 48, 50). Si è visto che la legislazione ha variato quanto all' autorità incaricata di ordinare l' esazione delle rendite del patrimonio (Vedi le nostre note a pag. II, 17, 48). Fu prima il Governatore, poi il *Rationalis* della provincia, poi nuovamente il Governatore. Ma, anche nell' epoca intermedia, il *Rationalis*, non esigeva, almeno egli stesso, questo danaro; erano solo gli *Arcarii* o *Susceptores* speciali. Quanto a questi *Arcarii* della *Res privata*, erano dei cassieri, impiegati assai distinti dal *Rationalis*, controllati da lui e dal *Numerarius* della *Res privata* nell' ufficio del Governatore, ma designati dall' Intendente o dai *Procuratores rei privatae* e confermati dal Conte del patrimonio della corona (v. Cod. Th., X. 1, 11 e 17); come lo riconosce Bouchard, p. 264, il *Rationalis* non aveva dunque il maneggio immediato del danaro, nemmeno della cassa sottoposta a' suoi ordini diretti. Nondimeno Karlowa opina che gli *Arcarii* facevano parte del suo *Officium*; noi crediamo che essi furono in seguito sottoposti al Governatore.

Ora, nessun testo gli attribuisce nettamente questo maneggio in regola generale. Al contrario, la legge 30 nel Codice Theodosiano, *de susceptoribus*, XII, 6, dice assai nettamente, ciò che fin ora non è stato messo abbastanza in luce, che vi erano, nell'ufficio di ciascun rettore di provincia, due direttori generali della contabilità, *Tabularii*, e altrettanti ricevitori generali, *Susceptores*, per i due tesori pubblico e privato [1]). Ora, non vi è dubbio che uno di questi due *Tabularii* si occupasse di procedere per l'incasso del tributo, come il *Primpilaris*, l'incasso dell'annona militare [2]), l'altro *Tabularius* di assicurare l'esazione dei prodotti del patrimonio della corona. Dunque, con una simmetria attuale, i due ricevitori generali. *Susceptores* o *Praefecti thesauri*, avevano dal punto di vista del maneggio delle riscossioni, delle attribuzioni corrispondenti [3]). Così il secondo doveva centralizzare, nella sua cassa del capoluogo, tutte le riscossioni del tesoro privato versate presso gli *Arcarii* locali, e farne i pagamenti o spedizioni a chi di diritto. Infatti, i ricevitori di dettaglio nelle città erano tenuti a trasmettere le loro riscossioni, deduzione fatta dei pagamenti ad essi prescritti, al tesoriere centrale della *Res privata*.

Aggiungo, per combattere le asserzioni di [II, **50**] Godefroi seguite da Serrigny e Bouchard, sulle attribuzioni del *Rationalis Rei privatae* di provincia, che niente attesta nel suo *Officium* l'esistenza di un cassiere; con più ragione dei suoi cassieri secondarî dipendenti dal suo ufficio nei luoghi di esazione [4]). Checchè ne sia, dopo la riscossione eseguita dagli *Arcarii* e dal ricevitore generale, il governatore ne faceva pervenire il prodotto

---

[1]) Consulta Godefroi sulla legge 30, Cod. Theod., *de susceptoribus*, XII, 6; e c. 12, Cod. Th., VIII, 1, *de numerar.*; c. 13, Cod. J., *de susceptoribus*, X, 70 citata in nota a pag. 48; v. pure nel nostro senso, Serrigny, n. 810. È a torto che Baudi de Vesme non vede nei *Susceptores* generali del Governatore che dei percettori procedenti in seguito con l'aiuto di semplici agenti in provincia; vi erano altrettanti *Susceptores* locali per quante erano città o centri di popolazione, e percettori titolari o *Arcarii*.

[2]) Uno dei *Numerarii* o *Tabularii* del Governatore aveva per missione di preparare e controllare l'incasso delle risorse dell'antico *Aerarium* confuso attualmente col fisco sotto il nome di *Aerarium sacrum*, e probabilmente delle riserve dell'*Arca praefecturae*, salvo l'azione del *Primipilaris* per i viveri delle truppe; l'altro *Numerarius* si occupava della *Res privata*. Vedi per i *Numerarii* o *Tabularii*, O. Karlowa, I, 2, § 102, p. 884; § 116, p. 1002; e le nostre note precedenti a pag. II; 10, 11, 17, 48.

[3]) Mi pare che Serrigny inesattamente qui dia il nome di *Rationalis* a questo *Susceptor*. Anche quando quest'ultimo ebbe ad occuparsi, in una certa epoca, delle entrate, era solo per attivarne il recupero, *Exactio*. Vedi Codice Th., XI, 2, *de officio comitis rei privatae*.

[4]) V. Serrigny, n. 814; Bouchard, p. 267; Godefroi, *ad* Cod. Th., X, 1, 14; Walter, n. 413, note 128 a 130; non mi sembra direttamente contrario al nostro avviso, benchè la sua espressione non sia molto chiara. V. le nostre note a pag. II, 48.

alla cassa centrale del tesoro della corona messa sotto il controllo del *Comes Rei privatae*. In effetti, questo ministro aveva nel suo ufficio: 1.° un ufficio de' benefizî [1]); 2.° un ufficio de' conti, *Scrinium rationum* o *canonum*; 3.° un altro delle quietanze, *Securitatum*, e 4.° *Largitionum privatorum* (ma non dei *Praepositi thesaurorum* di provincia come il *Comes sacrarum largitionum*).

Le frodi o ritardi nella riscossione, commessi dagli *Exactores* o *Compulsores* del governatore davano luogo contro essi ad una pena pecuniaria, vale a dire ad una *Mulcta* del quadruplo, ridotta al doppio da Onorio, contro l' *Officium* del Governatore che non avesse rappresentato quelli contro la cui dissipazione si era agito, *Direptio arguitur*, ed | II, **51** | anche contro il governatore da Arcadio ed Onorio, in una costituzione emessa a Milano nel 399 [2]).

Le funzioni del *Rationalis*, col controllo esercitato da lui sui *Procuratores* o gerenti di certe rendite della *Res privata*, e sui cassieri, *Arcarii*, erano dunque principalmente amministrative, o giudiziarie in materia fiscale [3]). Io non credo che egli abbia rimpiazzato il questore anche nelle provincie già attribuite al popolo romano o al Senato, *Stipendiariae provinciae*, allorchè scomparve questa distinzione.

I questori furono probabilmente rimpiazzati dai *Susceptores* generali adibiti nell' ufficio del Governatore, come quelli che incontriamo nel Basso Impero, oltre i cassieri speciali, *Arcarii*, come ne esistevano già, sotto l' impero, nelle provincie di Cesare, *Provinciae tributariae*, accanto al *Procurator Caesaris*, chiamato in seguito *Rationalis* al III secolo.

Solamente il regime che venne a sostituire al questore un tesoriere generale, facente parte dell' officio del governatore, mi sembra operare un passo retrogrado: il *Susceptor* non poteva avere l' indipendenza tradizionale di un questore, che, nella sua sfera, era chiamato direttamente a controllare lo stesso governatore e non era affatto subordinato al suo *Imperium*, come | II, **52** | il ricevitore o pagatore generale presso di noi non lo è al prefetto. Questo nuovo sistema, preso a prestito dalle provincie dell' impero, fu dunque, per certi riguardi, una deviazione dai veri principii. Indi le proibizioni nuove e ripetute, per impedire le usurpazioni de' *Tabularii* sui *Susceptores* e reciprocamente, e del governatore sui ricevitori nel maneggio del danaro.

[1]) V. J. Godefroi, *ad.* Cod. Th., XII, 61; *Notitia dignitat. Orient.*, XIII, *Occident.*, XI.

[2]) Vedi Cod. Th., *de jure fisci*, X, 1, 16; vedi per il controllo giudiziario, in materia repressiva, la terza parte del nostro libro III, capitolo I, sezione 2, p. 152 e s. di questo volume II.

[3]) V. Cod. Th. XI, 30, 18 e 41, *de appellationibus;* C. J., X, 2, 3; X. 2, 4; II, 9, 14; C. J., XII, 26, 5 e 6; specialmente per eccesso di riscossione, il *Rationalis* statuiva; C. Th. XI, 7, 1; I, 29, 2. Godefroi, *ad.* Cod. Th., XI, 3; Mommsen, *r. Staatsrecht*, II, p. 981, nota 5: Jullian, *Les transformations politiques de l' Italie*, p. 178; Serrigny, nn. 105, 116; Bethmann-Hollweg, III, § 131, p. 78, nota 56 e p. 79.

SEZIONE II.

Dei Contabili di danaro.

Il *Tributum soli*, o ciò che volgarmente si chiama *Capitatio terrena*, si pagava in danaro in ogni città, vale a dire in oro, nelle mani del ricevitore o cassiere locale, designato dai decurioni per mezzo di ruoli di contribuzioni [1]), *Largitionales tituli*, e con l'assistenza di un altro decurione, come pare risultare da un testo di una Novella di Maggioriano [2]). A questa operazione si rannoda ancora la carica municipale rimasta problematica dei *Decaproti*, fra i *Curiales* ed il servizio chiamato *Protostasia* [3]), che portava seco una pesante responsabilità [II, **53**] pecuniaria. Ciò fece rimpiazzare questi agenti da alcuni *Vindices*, in virtù di una costituzione di Anastasio [4]). Al pari di quanto abbiamo visto per l'Annona, il pagamento del tributo aveva luogo in tre termini, contro una quietanza, *Apocha*, consegnata al contribuente, con le formalità descritte nella sezione precedente, poi rimessa all'archivista contabile della città, *Tabularius*, per essere pubblicata e registrata, menzionata infine sulla matrice del ruolo, per mezzo di che la liberazione era intera [5]).

Appena il cassiere locale aveva ricevuto l'ammontare dei contingenti della città, egli lo mandava ad uno dei *Praepositi thesaurorum* situato in una città importante della provincia, che faceva pervenire alla cassa delle largizioni sacre tutto ciò che eccedeva i bisogni della provincia [6]). Ma il Governatore non poteva fare impiego di questi fondi sul posto senza un mandato di uno degli ordinatori generali di pagamenti che abbiamo descritto innanzi.

Secondo gli stati di pagamento comunicati al *Tabularius* centrale del Governatore, costui trasmetteva agli agenti incaricati della esecuzione,

---

[1]) Vedi Cod. Th., *de exact.*; XI, 7, 1, 16. 2°; p. 18, § 8, Dig., *de numeribus*, L. 4; Libanius, *Oratio* περὶ τῶν προτοστασιῶν, cap. 3; Karlowa, I, 2, § 106, p. 907 e s.

[2]) V. Novella di Maggioriano, tit. VII, *de curialibus*, § 10; Houdoy, *Droit municipal*, p. 486 e s.

[3]) Vedi sulla *Protostasia*, fr. 1, § 1; fr. 3, § 10; fr. 18, § 25, Dig. *de muneribus*, L. 4; c. 8, C. J., *de muner. patrimon.*, X, 41; Godefroi, *ad.* c. 1, Cod. Th., *de protostasia*, XI, 23; Walter, n. 407, note 40, 41; Karlowa, I, 2, § 105, p. 900 e s.; sui *Decaproti*, Houdoy, p. 486.

[4]) V. Jo. Lydus, *de magistratibus*, III, 49; Niceph., XVI, 44; Novella VIII, *praef.*; Novella CXXVIII, cap. 5.

[5]) C. Th. XI, 1, 2; XI, 25, 1; XII, 1, 173 *de decurion.*; XII, 6, 18; C. J., X, 22, 3, 4; Bouchard, p. 341.

[6]) V. c. 1, Cod. J. *de canone sacr. largit.*, X, 23; e c. 1, I, 32; C. Th., X, 6, 3; C. J. X, 73, 2, *de his quae public. collat.*; C. Th., X, 24, 3; Serrigny, nn. 814, 819; Walter, n. 467, note 45. 46.

Exactores, lo stato dei resti da esigere Il Conte delle largizioni mandava degl' ispettori, *Discussores*, per controllare i conti del ricevitore generale [II, **54**] e quelli del *Tabularius* sia della provincia, sia della città [1]. Si indirizzavano anche dei commissarî al governatore per far pressione direttamente su lui, e spingerlo a procedere per la riscossione delle imposte, sotto la sua responsabilità, *Mittendarii* [2]).

L' arretrato delle contribuzloni, *Reliqua*, di cui alcuni principi avevano fatto talvolta remissione, come si è detto, ai tempi dell' impero, sia per ragione delle circostanze, sia per guadagnare la popolarità, dette luogo meno sovente a misure d' indulgenza nel Basso Impero a causa dei pesi e della penuria delle tre casse pubbliche [3]).

Talvolta l' arretrato risultava dalla negligenza od anche dalla frode del Governatore, del suo *Tabularius*, sia degli agenti incaricati del procedimento, *Exactores*, sia dei *Tabularii* o dei *Susceptores* della città. Nondimeno trovò la sua causa più frequente nella miseria del tempo, poi nelle frodi dei contribuenti. Costoro cercavano vendere le loro terre, scaricando l' acquirente dall' obbligo dei *Reliqua* del tributo [4]), ma il diritto anteriore fu modificato a questo riguardo, anzitutto in caso d' *Adjectio*. Questa misura consisteva nell' imporre al nuovo acquirente un accrescimento di terre e di pesi, *Epibole*, vale a dire [II, **55**] la necessità di pagare per le terre provenienti da un patrimonio unico, in seguito sminuzzato.

Poi una legge generale rese un nuovo acquirente responsabile di tutti i *Reliqua* del suo autore [5]. Così, nell' ultimo stato del diritto, come ha benissimo stabilito Matthiass, autore del più recente scritto sull' imposta fondiaria presso i Romani [6]), l' acquirente deve i *Reliqua* relative alla sua proprietà, in virtù di una dichiarazione, *Professio*, reale o finta dal legislatore, salvo agli agenti a procedere contro il venditore, se l' acquirente non è solvibile (*Idoneus*). Gli *Exactores* incaricati di compellere i debitori

---

[1]) V. Godefroi, *Paratitl.* sul Codice Theodosiano, XI, 26 *de discussionibus*.

[2]) Quanto ai *Mittendarii*, vedi Karlowa I, 2, § 162, p. 888; Godefroi, sul codice Theod., VI, 30, 2; *Canonicarii* o *Compulsores*; C. J., X, 29, 9, *de exact.*; Novell. CXXVIII, cap. 6. I *Palatini* non dovevano punto aver da fare coi contribuenti, ma solo col Governatore o col suo ufficio. V. C. Th., *de offic. com. sacr. largition.*, I, 10, 2, 6, 7, 8; Walter, n. 407, nota 50; Otto Karlowa, I, 2, § 99, p. 855 e I, 2, § 106, p. 907. Vedi le nostre note precedenti a pag. II; 12 e 48 *in fine*.

[3]) V. sulle *Reliqua*, Cuq, *Etudes d' épigraphie juridique*, p. 57 e s.; C. Th., XIII, 11, 4, *de censitoribus*; Walter, n. 407, note 50, 51; De Broglie, *op. cit.*, p. 241.

[4]) Costantino (c. 1, Cod. Th., *sine censu vel reliq.*, XI, 3) obbliga colui che ha fatto questo contratto a pagare l' arretrato. Vedi Salviano, *de gubernatione Dei*, V. 8; C. J., XI, 58, 2.

[5]) V. Matthias (*Die Grundsteuer*, § 7, p. 19, 21, 51) ammette, con ragione, che i compilatori hanno modificato il testo originale della costituzione di Costantino, C. Th. XI, 3, 1, omettendo le parole *opimi fundi*.

[6]) V. in questo senso, Matthias, *op. cit.*, p. 49, 51, 52.

in ritardo, *Convenire*, sono, per i personaggi potenti, dei membri dell' ufficio del Governatore, agenti di esecuzione chiamati *Centenarii* o *Ducenarii;* contro i decurioni delle città, è adibito uno de' loro colleghi, e infine contro i poveri, lo stesso difensore della città [1]), senza dubbio per maggior garenzia di equità.

Il contenzioso dei *Reliqua*, di cui si parlerà nella terza parte, a proposito del controllo amministrativo, era giudicato dall'ispettore, *Discussor*, altra volta *Examinator*, personaggio importante, del rango del Conte, inviato dall' imperatore in caso di bisogno [2]) per statuire sui reclami de' contribuenti che invocavano discarichi, remissione [II, **56**] o moderazione. L' *Exactor* procedeva rigorosamente contro i contribuenti morosi, e li faceva condannare a pagare il resto del loro debito od anche il doppio od il quadruplo secondo la gravità dei casi [3]). Altre volte i mezzi di coercizione erano la prigione, la tortura, le verghe piombate. Il Governatore in virtù de' suoi poteri indefiniti, pare abbia troppo spesso autorizzato l'impiego di questi mezzi per opera de' suoi agenti di esecuzione, *Apparitores*, *Centenarii*, ecc. [4]). È ciò che prova la proibizione severa con la quale Costantino, nel 320, proscrive l'impiego di questi mezzi barbari [5]). Ricordiamo pure che gli agenti superiori inviati dal Prefetto del pretorio presso i Governatori, per affrettare la riscossione delle imposte, non potevano compellere direttamente i contribuenti, sibbene solo il Governatore ed i suoi *Officiales* responsabili [6]), e, sotto pena di ammenda; giacchè il Governatore, avvertito dal suo capo di contabilità dello stato dei residui da pagare e de' debitori morosi aveva dovuto mandar loro i suoi messi od un curiale, *Exactor*, secondo l'uso dei luoghi [7]).

Il tesoro aveva, d'altronde, un mezzo di costrizione sulla persona, di cui poteva impadronirsi e detenere in una prigione militare, o in un luogo

---

[1]) V. Cod. Th. XI, 7, 11 e 13, *de exactionibus*.

[2]) V. Cod. Th. XI, 36, 21, 36; e XI, 30, 36 *de appellat.*; J. Godefroi, *Paratitl. al.* Cod. Th. XI, 26, *de discussoribus*; Willems, 5.ª ed., p. 615; Walter, n. 407, nota 49; Cuq, *Etudes d'épigraphie*, p. 47 a 56.

[3]) Quanto ai procedimenti degli *Exactores*, vedi Godefroi, *Paratitl. ad.* Cod. Th. XI, 1, 18, 27 e la seguente nota a pag. II; 88.

[4]) I procedimenti erano prima molto rigorosi; v. C. Th., XI, 7, 1; C. J., XI, 19, 1, 7, *de exact. tribut.*; Serrigny, n. 821. Gli agenti di esecuzione dovevano essere muniti dei *Breves* o ruoli nominativi dei debitori in ritardo. Otto Karlowa, I, 2, § 106, p. 907 e s.; A. De Broglie, *op. cit.*, II, p. 242 e s.

[5]) V. C. Th., XI, 7, 3 e 7, *de exact.*; Cod. J., X, 19, 2; cfr. Cujacio, *Comment.* su questa legge; Serrigny, n. 829; Bouchard, p. 344; A. De Broglie, *op. cit.*, II, p. 240 e s.

[6]) V. Cod. Th., VII, 4, 26, *de erogat. milit. annon.*; Godefroi, sul Cod. Th., 7, 16 e 17; C. Th., I, 10, 1, 2, 6, 7, 8; XI, 1, 34, *de annona et tribut.*; Walter, n. 407, nota 50; Serrigny, n. 416; Bouchard, p. 345; Karlowa, I, 2, § 102, p. 888.

[7]) V. Cod. Th., XI, 7, 16, *de exactionibus*; C. J., X, 19, 7.

chiuso e comodo; | II, **57** | ma in seguito ciò non fu nemmeno permesso [1]). Nondimeno fu lecito di sequestrare a titolo di pegno, i mobili, gli schiavi e gl' immobili del debitore; si faceva eccezione per gli animali, schiavi ed istrumenti inerenti allo sfruttamento delle terre. Poi l' agente conveniva i contribuenti innanzi al Governatore, per sentire, dopo due mesi di sequestro al più tardi, pronunziare la confisca [2]). In questo intervallo, dei guardiani schiavi, chiamati *Conditionales*, vegliavano sull'immobile a spese del debitore, per impedire ogni alienazione o deterioramento del fondo sequestrato.

Dopo il giudizio di confisca pronunziato senza appello sulla domanda di quelli che erano responsabili, il *Rationalis sacrarum largitionum* prendeva possesso della proprietà e, se giudicava vantaggioso venderla, ne faceva annunziare ed operare la vendita agli incanti pubblici, *Sub hasta*, al migliore offerente [3]). Si poteva procedere non solo contro il debitore stesso, ma ancora contro il suo intendente e fittavolo [4]). Se il proprietario aveva abbandonato il suo fondo, questa proprietà era consegnata ad un terzo che, a capo di sei mesi, ne diveniva proprietario, a meno che il contribuente od il suo avente causa non si presentasse e pagasse l' arretrato [5]). Poi venivano compulsi i decurioni garanti e solidalmente responsabili della | II, **58** | contribuzione dei *Possessores* della città, con l'ordine seguente: prima gli esattori, poi i loro cauzionanti, in seguito quelli che li avevano designati, *Nominatores*, infine gli altri membri della curia [6]). In difetto dei pagamenti dei debiti arretrati nella provincia, si poteva procedere contro lo stesso Governatore dagl' inviati del Conte del tesoro, *Palatini*, o più tardi dai messi del Prefetto del pretorio, *Compulsores* [7]). Se dopo compiuto l' anno, l' arretrato non era ancora saldato, il Governatore

---

1) V. Godefroi sul Codice Theodosiano, XI, 9; Cod. J., X, 19, *de exact. trib.*; VII, 61, 1, *qui bonis cedere possent*, e Cujacio, su questa legge; Serrigny, n. 828; Bouchard, p. 344.

2) V. Cod. Th., XI, 7, 3 e 16, *de exact.*; C. J., X, 19, 2 e 7, *de exact.*; Serrigny, n. 822; Bouchard, p. 344.

3) V. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Theod., X, 17; XI, 19 *et Comm. ad* c. 1 e 2, *hoc titulo.*

4) V. Cod. Theodos., XI, 7, 16, *de exactionibus.*

5) V. c. ultim. Cod. J., *de decurionibus*, XI, 57; c. 11, C. J., XI, 61 *de omni agro deserto.*

6) V. fr. 18, § 8, Dig., *de muneribus*, L. 4; Libanius, *Oratio* περὶ τῶν προστασιῶν, cap. 3; Cod. Th., XI, 1, 32, 34, *de annon.*; C. J., c. ultim. *de exactor.*, VIII, 8; c. 2, *de exact.*, XI, 7; Cod. Th., XII, 1, 180, *de decurionibus*; C. J., c. ultim. *de omni agro deserto* XI, 61; Baudi de Vesme, § 7; Serrigny, nn. 269, 270, 693, 827; Bouchard, p. 345. Vedi le nostre precedenti note al volume I, p. 508 e 515; Karlowa, I, 2, § 105, p. 900.

7) V. J. Godefroi, *ad.* Cod. Th., VI, *de palatinis*, etc.; c. 1. 2, 6, 7, 8, Cod. Th., *de offic. com. sacrar. larg.*, I, 10; c. 9, Cod. J., *de exact.*, X, 19; Novella CLXXXVI, cap. 6. V. precedente nota a pag. 54. e Karlowa, I, 2, § 99, p. 855; § 102, p. 888; § 106, p. 907.

ed i suoi *Officiales* versavano agli agenti del Prefetto l'ammontare del reliquato, salvo i loro reclami, e sotto pena di ammenda del doppio [1]).

Quanto ai reclami in materia d'imposta, conviene rinviare i particolari alla parte di questo libro relativa al controllo. Possiamo limitarci a constatare qui che i reclami collettivi dovevano essere presentati all'imperatore dagl'inviati di una provincia o di una città, contro la determinazione del contingente dell'imposta [2]). Quanto alle doglianze dei particolari, esse erano trasmesse ai *Censitores* e apprezzate da essi, salvo giudizio emesso dal Governatore, *Judex*, e appello innanzi al Prefetto che statuiva definitivamente [3]). Abbiamo già parlato delle domande per remissione, [II, **59**] *Indulgentia debitorum* [4]).

I cassieri o *Susceptores* della *Res privata*, ricevevano, mediante quietanza, il prezzo della pensione o *Canon* de' locatarî o enfiteuti, o il prezzo de' beni venduti dal *Rationalis*. È anche dietro ordine di questi ultimi, che essi pagavano i creditori della *Res privata*, per esempio quelli delle successioni, o i venditori di oggetti comprati per il patrimonio. Il pagamento aveva luogo contro quietanza consegnata dal creditore all'*Arcarius* che versava. Questo cassiere dava conto di tutte le sue operazioni al direttore della contabilità della *Res privata*, o *Numerarius* o *Tabularius Rei privatae* nell'ufficio del Governatore e trasmetteva le eccedenze libere alla cassa della *Res privata*.

CAPITOLO III.

Dell' Amministrazione delle Finanze comunali.

Il terzo ed ultimo capitolo della nostra seconda parte deve comprendere l'amministrazione delle finanze delle città, di cui la prima parte, che precede ha già [II, **60**] fatto conoscere le risorse e le spese, sotto il titolo di Bilancio comunale.

Preliminari sulla personalità delle Città.

Non vi è dubbio che la personalità civile dei Comuni fosse riconosciuta in dritto romano. Ciò risulta da numerosi frammenti di opere di giurecon-

---

[1]) V. J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, XI, 7, 16, *de exactionibus*; Serrigny, n. 826; Bouchard, p. 346.

[2]) V. J. Godefroi, *Paratitla*, sul Codice Theodosiano, XIII, 11; c. *ult.* C. J., *de annon. et tribut.* X, 16; Serrigny, nn. 831, 832; Bouchard, p. 330. Vedi precedenti note del volume I, p. 479 e 529.

[3]) V. Serrigny, n. 830; Bouchard, p. 327 e s.

[4]) Vedi J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, XI, 28, 2 e 13 *de indulg. debitor.*; Novella CLXIII di Giustiniano; Walter, n. 407, nota 51; Serrigny, n. 834 e s.; Bouchard, p. 331; v. le nostre note a t. I, p. 514, 695.

sulti inseriti nel *Digesto* sotto un titolo speciale [1]) ed altrove. La città che è reputata persona morale, *Corpus habere*, possiede un patrimonio, *Res publica o pecunia* nel senso lato dell'espressione, perfettamente distinto dai beni degl' individui che la compongono attualmente. Quest' insieme appartiene all' essere civile, rappresentante anche le generazioni future. Un' altra conclusione da tirare da queste premesse consiste in ciò che ogni città deve essere obbligatoriamente rappresentata, come lo Stato, da mandatarii, sia negli atti civili, sia nelle azioni giudiziarie, *Tanquam in republica,* dice Ulpiano [2]). Dunque non si poteva più applicare qui la rigorosa massima dell'antico diritto civile romano, che non permetteva di fare acquistare *direttamente* ad altri un fondo od un credito, anche agendo con mandato, [II, **61**] o come gerente di affari, a profitto di una *extranea persona,* nè *a fortiori* d' impegnare quella con i suoi atti. La forza delle cose, fece che, sin dalla legge delle XII tavole, si desse l' autorizzazione di agire in giudizio per il popolo romano, mediante azione concessa dalla legge, *Lege agere pro populo* [3]).

È stata troppo disconosciuta, secondo noi, la portata di questa eccezione, non applicandola che al popolo romano. È evidente, in effetti, che dovette estendersi ad ogni colonia di cittadini, che era l' immagine di Roma istessa, e, in seguito, al municipio di cittadini romani; giacchè gli abitanti di questa città erano completamente assimilati ai Romani dal punto di vista del diritto. Dunque la *Lex municipalis*, o carta di fondazione, doveva accordare questa facoltà di *Lege agere pro populo* ai rappresentanti della città, ciò che, in parentesi, autorizzò l' *in jure cessio.*

Quanto alle colonie latine ed alle città libere od alleate, *liberae vel foederatae*, il progresso ed i bisogni delle città hanno naturalmente condotto allo stesso risultamento, come vediamo nelle leggi di Malaca e di Salpensa.

Se il Digesto [4]) pare assimili l' agente giudiziario della città, *Actor* o *Syndicus*, ad un semplice procuratore, *Procurator*, è che la parola *Cognitor*, che suppone la rappresentazione diretta e solenne della città per il [II, **62**] mandante, è stata probabilmente corretta da Triboniano, o che, dopo Alessandro Severo, il procuratore che provava di avere un mandato, era assimilato ad un *Cognitor*, e che i suoi atti legavano il rappresentato in giustizia o gli profittavano immediatamente.

---

[1]) Sulla personalità delle città, v. Digesto, III, 4, fr. 1, 2, 7, § 1; Hébert, Thèse de doctorat sur la *personnalité des cités*, Paris, 1858, p. 5 e s.; Quinion, Thèse de doct. *du Municipe romain*, Paris, 1859, p. 123 e s.; Houdoy, *De la condition des villes*, Paris, 1885, p. 528 e s.

[2]) V. fr. 2, § 1, Digest., III, 4, *quod cujusqunque universitatis nomine.*

[3]) V. Gaio, *Instit.*, IV, 82. Questo testo mi pare inteso troppo strettamente dagli interpreti; giacchè la colonia *Civium romanorum* deve certamente essere assimilata a Roma.

[4]) V. Dig., III, 4, fr. 6, § 2, *quod cujusc. universit. nomine.*

I municipi giunsero fino a confidare un mandato generale ad un sindaco per i processi a venire, invece di essere tenuti a costituire ogni volta un agente, *Actor*, con un voto speciale del popolo o della Curia. L'azione si dava, in tutti i casi, per o contro il popolo, debitamente rappresentato nel quasi contratto giudiziario. Stento a comprendere, dopo ciò, le difficoltà che alcuni interpreti moderni assai eminenti, come de Savigny, T. Mommsen, seguìti da dottori distinti della Facoltà di diritto di Parigi, nelle loro tesi di dottorato sulle città [1]), hanno potuto trovare nell' applicazione a questi enti morali così considerevoli, dell' eccezione *nisi pro populo nemo alieno nomine lege agere potest*. Ciò sembra poco logico, sopratutto in presenza de' progressi della personalità civile, che fecero ammettere successivamente la validità del fidecommesso a profitto delle città, poi quella dei legati, e infine delle istituzioni d' erede, [II, **63**] malgrado la loro pretesa qualità d' *incerta persona* [2]).

Bisogna anche andare più lontano, e, salvo le restrizioni relative a certi atti pericolosi come il prestito, la donazione, o l' alienazione de' beni comunali, si deve conchiudere che, in diritto civile romano, il magistrato poteva impegnare per mezzo dei suoi contratti la città, nei limiti del suo mandato legale e delle autorizzazioni dalla curia o con l' uso. Tutti i testi lo suppongono per l' affitto, la compera, ecc. Non vedo perchè si farebbe eccezione, con Hébert, per il contratto solenne di stipula o di promessa *Verbis*, poichè il comune avente una personalità, *Corpus*, è validamente rappresentato [3]). Ancor più, la semplice pollicitazione o promessa non preceduta da una interrogazione solenne del magistrato, obbliga il promettente verso un Comune [4]). Non si può paragonare il caso di un magistrato a quello del tutore di un pupillo, a cui questo tutore non poteva fare acquistare un credito per mezzo di stipula diretta, nel caso in cui esistono due personalità distinte. Alla nostra regola non vi è alcuna obbiezione seria tranne che per il prestito di consumazione, *Mutuum* [5]), sul quale dovremo ritornare ben presto.

La sottigliezza di certi giuristi, relativa alla presa [II, **64**] di possesso, che esige l' *Animus sibi habendi*, l' intenzione di agire come padrone, di cui il comune sarebbe incapace, e che non potrebbe essere supplita, è stata

---

[1]) V. T. Mommsen, *de colegiis et sodalic.*, p. 37; Houdoy, *Droit municipal*, p. 148 e s., Paris, 1875; Hébert, *op. citata*, p. 83 e s.; Quinion, *Du municipe romain*, p. 114 e s., contro Dirksen, *XII Tafeln*, p. 110.

[2]) V. Hébert, *op. citata*, p. 62.

[3]) V. Hébert, *op. citata*, p. 74.

[4]) Sulle pollicitazioni, v. la nostra nota precedente a t. I, p. 519; fr. 10, Dig., III, 4; Hébert, *op. citata*, p. 78 e s.; Houdoy, *op. citata*, p. 735 e s.

[5]) V. fr. 27, Digesto, *de rebus creditis*, XII, 1, e Donneau, *Comment. ad h. legem*; Pothier, *Pandect. Justinian*, L., XIII, t. 3, p. 539; Houdoy, *op. citata*, p. 523 e s.; 534 e s.

scartata dagli stessi giureconsulti. Essi hanno finito col riconoscere che i mandatari della città potevano fornire questo elemento dell' *Animus possidendi*, per la persona civile, pur non potendola avere per commettere un delitto, di cui la persona puramente fittizia è incapace, dal punto di vista della moralità.

Dopo questi preliminari sul principio importante della personalità delle città, dovremo trattare successivamente, in tre sezioni, della riscossione dei cespiti, dell' ordine delle spese e dei pagamenti, infine dei contabili in danaro od in natura. Notiamo, prima di ogni cosa, che l' amministrazione apparteneva al potere esecutivo della città, ma la deliberazione o la legislazione al Senato, e la prima si divideva come dimostreremo [1]).

SEZIONE I.

Della riscossione dei cespiti comunali.

I magistrati amministravano le finanze sotto il controllo [II, **65**] del Senato locale [2]). Il patrimonio della città, che in generale era chiamato

---

[1]) Sulla distinzione fondamentale tra le attribuzioni del Senato municipale e quella de' magistrati durante l' impero come sotto la repubblica, vedi Kuhn, *Die stoedtische Verfassung*, I, p. 234, 240 e s.; analizzato da Humbert, nell' articolo *Cursus publicus* (Racoolta dell' *Académie de législation de Toulouse*, t. XXI, p. 390 e s.); confronta Willems, 5.ª ed., p. 539, 545, e C. Giraud, *Les Nouveaux bronzes d' Ossuna*, p. 56 e s.

[2]) È necessario ben determinare le attribuzioni della Curia o Senato municipale, separandole profondamente da quelle de' magistrati municipali, anche all' epoca in cui i Decurioni, per ordine, furono incaricati obbligatoriamente delle funzioni di magistrati, vale a dire dalla fine del terzo secolo e sopratutto al quinto secolo dell' êra nostra, (vedi Kuhn, *op. citata*, I, p. 243 e s., che abbiamo tradotto a p. 211 e s., più sopra). Infatti, anche durante questo periodo, la natura delle cose impone ancora la distinzione fra le attribuzioni dell' assemblea deliberante e quelle del potere esecutivo del Comune. Non sapremmo assoggettarci all' opinione dell' illustre Mommsen, che riferiremo, secondo la quale la Curia non aveva bisogno, almeno in alcune città, di aprire de' crediti ai magistrati. Secondo noi, quest' assemblea conserva sempre il suo potere legislativo speciale, e specialmente il diritto di deliberare e statuire sull' insieme delle riscossioni e delle spese locali. Quanto ai magistrati, essi restano amministratori ed ordinatori. T. Mommsen (*Stadtrechte von Salpensa und Malaca*, p. 445 e s.), dice:

« L' amministrazione della fortuna comunale appartiene ai Duumviri secondo gli statuti locali delle nostre città, nel senso che sono essi che fanno riscuotere le rendite comunali, *Vectigalia*, e che danno in fitto l' esecuzione dei lavori da farsi per il Comune e delle altre intraprese, *ultro tributa*, ad intraprenditori, mediante un prezzo a cottimo; vale a dire essi stabiliscono essenzialmente il bilancio delle entrate e delle spese, senza che il consiglio comunale v' intervenga, e senza che in generale la loro indipendenza d' azione sia limitata in niente. Sono solo tenuti ad

iscrivere, sul registro comunale, l' oggetto, le condizioni, il prezzo e lo stabilimento delle società, e di affiggerli in un luogo pubblico determinato dai decurioni. (*Lex. Malac*, C. 69). Queste disposizioni non hanno niente di nuovo nella loro essenza. Troviamo che i Duumviri assai spesso rappresentano una parte attiva nell' esecuzione dei lavori comunali. È ciò che specialmente mostra il contratto d' appalto di Pozzuoli nel 649, (*I. R. N.*, 2458), secondo il quale la consegna del lavoro deve esser fatta ai Duumviri e ad un consiglio composto di antichi Duumviri nel numero di venti membri almeno. Del resto, la consegna di un edifizio ai Duumviri è assai spesso menzionata nelle iscrizioni, relativamente ai *Vectigalia* (Cfr. fr. 2, § 4, *ad municip.*, Dig. 50, 1); in seguito, è il *Curator* che interviene al posto dei Duumviri (fr. 3, § 1, D., *de adm. rer. ad. civ. pertin.*, 50, 8).

« L' iscrizione dei crediti e dei debiti della cassa comunale sui libri pubblici si comprende da sè, e si trova attestata in un gran numero di casi. Possiamo limitarci qui a rimandare alla *Lex Julia municipalis*, linea 39, donde risulta che esisteva nell' *Aerarium* romano un libro speciale pe' crediti e per conseguenza un altro pei debiti; è ciò che la legge 9, § 6 e s., *ad leg. Jul. pecul.*, 48, 10 conferma. Per l' affissione pubblica degli affitti, non trovo, è vero, alcun esempio corrispondente (in Cic. *in Verr.*, 1, 54, 131, ove si biasima il contratto, *non praescripta neque edicta die*, si fa riferimento all' affissione delle condizioni di vendita prima della licita; Cfr. Becker, *Handbuch*, II, 2, 234); ma ciò può spiegarsi molto semplicemente col costume ben conosciuto dei Romani di far pubblicare sul mercato tutte le ordinanze in vigore per l' intero anno, lista di giurati ed altri documenti, anche al di là dell' anno; ciò che probabilmente in tempi antichi fu esteso al bilancio annuale; qui vi è da osservare sopratutto il non intervento del consiglio comunale, e che il principio romano, secondo il quale il questore non può fare alcun pagamento senza l' approvazione del Senato, pare estraneo alle nostre carte municipali. Dobbiamo avere qui un resto dell' antica costituzione latina, che, come si sa, lasciava ai capi del comune di disporre assolutamente del tesoro ».

Quale che abbia potuta essere l' antica organizzazione delle Città latine a questo riguardo, crediamo, contrariamente al Mommsen, che questo diritto assoluto dei magistrati sulle finanze, nelle colonie nei municipî ed anche nelle città latine, non esisteva almeno al tempo dell' impero. Dapprima le colonie e i municipî romani dovevano avere imitato bentosto il regime di Roma repubblicana. Ora, questa aveva, per tempo, limitato l' antico *Imperium Regium* dei consoli, con la creazione de' questori; poi con l' autorità del Senato, relativamente alla disposizione del tesoro straordinario e sopratutto per le spese delle guerra, in provincia, poi per l' istituzione de' censori, ai quali veniva aperto un credito limitato; e, infine, si era organizzata l' altra direzione del controllo legislativo al Senato sulle finanze. È così che questo gran consiglio, solo, regolava le riscossioni, e si riservava pure di annullare gli affitti e i contratti dei censori.

Gli Statuti municipali dovettero regolare le finanze locali sulle stesse basi, e per imitazione, *a fortiori*, per i Municipî e le città dotati ulteriormente di latinità fittizia. Vediamo, del resto, nei frammenti troppo incompleti della legge di Malaca stessa, delle tracce dell' alto intervento della Curia negli affari finanziarî della città. Così, è richiesto anche per la distruzione di un edifizio (cap. 63). Il capitolo 64 esige un decreto dei Decurioni par autorizzare la vendita dei beni dei *praedes* impegnati; dovette essere lo stesso per l' impiego de' capitali. Inoltre, il capitolo 67 sottopone quelli che hanno funzionato come amministratori od ordinatori delle

finanze o che hanno maneggiato il danaro pubblico, come ricevitori, a presentare i loro conti alla Curia, o alla commissione da essa nominata; il capitolo 68 gli dà diritto di designare i patroni della causa.

Ma la legge *Julia Genetiva*, del tempo di Giulio Cesare, è più esplicita ancora nei capitoli 69, 92, 96, 98 a 100 e sopratutto nel capitolo 96. Eccone la traduzione secondo Charles Giraud, *Les Bronzes d' Ossuna* (Paris 1874, p. 19):

« Se un decurione di questa colonia richiede al Duumviro o al prefetto di far pronunziare la Curia, relativamente ad una questione di danaro pubblico o di esazione di ammende per contravvenzioni, e parimenti di far pronunziare che per ogni reclamo concernente la conservazione per via di giustizia delle propietà rurali della colonia e degli edificî pubblici, il Duumviro o colui che presiede all' amministrazione della giustizia, delle proprietà rurali della colonia e degli edifici pubblici; questo duumviro e colui che presiede all' amministrazione della giustizia dovrà convocare e consultare i decurioni, al più prossimo giorno utile, e conformarsi alla loro sentenza, purchè la maggioranza dei membri della Curia abbia potuto prender parte alla decisione. La deliberazione presa allora dalla maggioranza dei membri presenti farà legge ».

Il capitolo 93 suppone pure la necessità del decreto dei Decurioni per decidere l' esecuzione di lavori di utilità pubblica, ma con limitazione delle prestazioni da imporre ai coloni od ai possessori di beni nel territorio; il consiglio delibera pure per determinare le proprietà che dovrà attraversare un acquedotto per portare le acque pubbliche in città; è lo stesso pel capitolo 100 sulla concessione delle acque di risulta ad un colono; il capitolo 134 interdice alla Curia d' autorizzare l' impiego di danaro pubblico a rimunerare le incombenze dei decurioni, ecc. Risulta chiaramente da questo insieme di testi che, se la Curia non ha l' iniziativa di proporre una misura qualunque anche finanziaria, uno solo dei Decurioni può costringere il Duumviro a convocare il consiglio per discutere ogni questione interessante le finanze del comune. La Curia è competente per autorizzare ogni impiego di danaro pubblico, salvo le limitazioni indicate eccezionalmente dal capitolo 134 da cui si può benissimo argomentare *a contrario*. Sembra dunque certo che, anche i Municipî latini del tempo dell' impero, la Curia solo aveva il diritto di autorizzare la disposizione del patrimonio e delle finanze comunali (v. Willems, 5.ª ed., p. 439).

Ma non bisogna andare più lungi, in senso inverso e decidere con Thierion de Montelin (Thèse de doctorat *sur l' administration des biens et des revenus des cités*. Paris, 1874, p. 67) che: « la Curia incaricata di amministrare gli affari del municipio, di riscuotere le sue rendite, di fare le sue spese, di provvedere ai suoi bisogni, realizza felicemente l' idea di un buon governo municipale. »

Ci sembra che l' espressione dell' autore ha tradito il suo pensiero, e che qui ha voluto dire solamente che la Curia autorizzava le riscossioni e le spese. È ciò che egli stesso riconosce a p. 69 e seg. Giacchè sarebbe stato confondere tutti i principî e confondere i precedenti, voler incaricare la Curia di maneggiare essa stessa il danaro, od ordinare le spese. Essa apriva i crediti ai magistrati, votava i *Vectigalia* o le riscossioni; dal canto loro, i magistrati ordinavano le spese, emettevano ordini di pagamento e facevano fare le riscossioni ed esigere il danaro per mezzo de' questori. Verso la fine dell' impero e sopratutto nel periodo del Basso Impero, se de' Decurioni compirono queste funzioni, lo fecero come curatori speciali, compiendo individualmente la parte del potere esecutivo o dei magistrati, per gerire l' amministrazione, od anche per eccezione, le funzioni di cassiere. È così che la gestione di un *Curator*

Res publica, comprendeva, come si è detto innanzi, le rendite dei demanî o beni comunali, e dei capitali, e le tasse locali o *Vectigalia* [1]).

§ 1. — Della riscossione dei frutti dei beni e degl' interessi della Pecunia publica.

A. — Riscossione delle rendite dei beni comunali.

I fondi o beni comunali suscettibili di godimento esclusivo, *Praedia publica o municipum*, erano dati in fitto dai magistrati municipali [2]), duumviri od altri che ne facevano le veci in alcune città, e, particolarmente nel Basso Impero [3]), dal Curatore della Repubblica o logista [4]) sia per mezzo di uno de' decurioni incaricati, come accadeva spesso in quell' epoca, di questa cura come di un *Munus* speciale ed annuale, *Cura praediorum publicorum* (v. fr. 1, § 2, Digesto, *de muneribus*, L, 4). Ma essi agivano sempre sotto il controllo del Governatore, sin dal periodo

può consistere, secondo Ulpiano, sia a *tractare pecunias*, sia a *pecuniam erogandam decernere* (fr. 2, § 1, D. 50, I, *ad. municipalem*), sia a dare in appalto le tasse, *vectigalia publica locare*. Fr. 2, § 4, allo stesso titolo). Ma il curatore agisce solo come mandatario speciale della Curia. Del resto, la nostra teoria è adottata in generale da Willems (5.a ed., p. 539, 550, 552, 601, 603; Houdoy, p. 270 e s.; 412 e s.; Ch. Giraud, *Les Nouveaux Bronzes d' Ossuna*, p. 56 e s.; Mispoulet, § 94, p. 136 e s.). Si può anche osservare con questo autore allo stesso posto, che sotto l' impero i magistrati municipali si trovavano in una dipendenza più grande della Curia che a Roma i Consoli a riguardo del Senato. Giacchè la competenza del Senato municipale è espressamente e legalmente definita; il magistrato che trascurasse di consultarlo nei casi previsti dalla legge, sarebbe colpito da un' ammenda (*Lex colon. Genetiv.*, cap. 129). Niente di simile esisteva a Roma. V. Mispoulet, t. I, §§ 45 a 49).

[1]) Sul patrimonio delle città, vedi note al vol. I, p. 523 e 525; Walter, n. 397; Willems, 5.a ed., p. 604; Marquardt, *op. citata*, II, 96, 98; Houdoy, I, p. 403-406; Therion de Monteclin, Thèse sur l' *Administration des biens et revenus des cités, en droit romain*, Paris, 1876.

[2]) I magistrati municipali gerivano le finanze delle città come amministratori od ordinatori, v. *Lex Malacitana*, cap. 63, 64, 66; Mommsen, I, N, n. 4001; Jullian, p. 113 e s.; Willems, 5.a ed., p. 545; O. Karlowa, I, 2, § 104, p. 895 e s.; Houdoy, p. 409 e s.; Thierion de Monteclin, p. 75 e s.

[3]) In molte città, erano i *Principales*, sopratutto in Gallia, o i *Decemprimi*, che facevano le funzioni di magistrati municipali (v. C. Th., VII, 13, 7, § 2, *de susceptoribus*; XVI, 5, 52, pr. e 64, § 4, *de haereticis*; J. Godefroi, *Paratitl.*, sul Codice Theodosiano, XII, 1; Savigny, *Geschichte des r. Rechts in Mittelalter*, I, 24; Houdoy, *Droit municipal*, I, 1, 261, sopratutto nelle città che non avevano avuto il titolo di colonia, o di municipio o di città libera od alleata (v. Walter, n. 393; Kuhn, I, p. 43, 44, 63, 64, 274, 276). Sul *Principalis*, v. sopratutto Houdoy, p. 486, 635 e s.; Otto Karlowa, *r. Rechstg.*, I, 2, § 194, p. 895, e s.

[4]) V. Cod. J., I, 53 (4), *de contractibus judicum;* Cassiodoro, *Var.*, V, 12, Godefroi, sul Cod. Theod., XII, 1, 20, *de decurionibus*; Marquardt, IV, p. 164, 165, 489; Willems, 5.a ed., p. 604.

imperiale, in cui si è visto che la tutela amministrativa esisteva già in una certa [II, **66**] misura, non solo per le spese locali, anche relativamente a' lavori pubblici [1]), ma anche per la gestione delle proprietà comunali [2]). Così si sottoponevano all'autorizzazione superiore l'alienazione degli schiavi pubblici, le misure relative alla riscossione ed all' impiego del danaro comunale, *Publica pecunia* [3]).

Gli affitti erano fatti o a tempo, per cinque anni [4]) o a perpetuità, *in perpetuum*; quest' ultimo affitto divenne, da Zenone in poi, il contratto d' enfiteusi, *Emphyteusis*.

Era il magistrato competente che contrattava gli affitti, specialmente il Curatore della città [5]) I fondi rustici appartenenti al Comune si chiamavano *Fundi publici* o *Civiles* o *Rei publicae* [6]), e qualche volta *Templorum* a causa della loro origine. Infatti i beni dei tempi, che le città avevano destinati al loro mantenimento erano stati, sotto gl' imperatori cristiani, resi in parte solo alle città, ma il più delle volte confiscati o concessi a privati, *Petitores*, [7]). I fondi de' comuni si fittavano d'ordinario agli incanti pubblici, mediante un *Canon* o *pensio*, senza dubbio, come altre volte, in presenza del questore o dell'*Arcarius*, che ne faceva le veci in città, [II, **67**] ed aveva il *Munus* o la *Cura arcae publicae* [8]).

Per le lande e i pascoli, *Pascua*, *saltus*, la città poteva darne in fitto il godimento, o lasciarli in pascolo comune agli abitanti, *Compascua*, *Communia* o *Prata publica*; è l'origine prima di ciò che noi chiamiamo: « i comunali (*les communaux*) » [9]).

Al contrario quando si affermava il diritto di pascolo, *Scriptura*, che un intrapreditore assumeva agl' incanti mediante una somma, *Vectigal*, da pagare al comune, era un magistrato che dava in fitto ed esigeva il prezzo di aggiudicazione ai termini convenuti [10]). Egli agiva, all'occorrenza,

[1]) V. Plin., *Epistol.*, X, 34, 35, 46, 47, 58, 59, 85; fr. 7, § 1, Dig., *de officio proconsul.*, I, 16; fr. 6, *de operibus publicis*, L. 10; c. 1, Cod. J. *de expensis ludorum*, XI. 45.

[2]) V. fr. 5, § 1, Dig., *de oper. publ.*, L. 10; c. 1 e 2 C. J., VII, 9; Hébert, p. 85 e s.; 103 e s.; Quinion, p. 22 e s., 61 e s., 74 e s.: sulla tutela amministrativa, V. Houdoy, p. 408 e s., 412, 425, 428, 433, sopratutto p. 448 e s., 574 e s., 585, 597.

[3]) V. Plin., *Epistol.*, X, 28, 29: fr. 33, Dig., *de usuris*, XXII, 1: Walter, n. 314, note 81 a 83.

[4]) V. Cod. J., XI, 70, 5, *de locatione praed. civ.*; Dig. XXXIX, 4, 11, 1; L, 8, 5.

[5]) V. Cod. Th., 10, 3; C. J., XI, 69, 70, *de locat. fund. jur. emphyt.*: Gaio III, 145; Institut. Just., III, 24, 3, *de locatione*; Cod. J., IV, 60, 1 e 2; Walter, n. 397: Kuhn, I, p. 57, 273 e s.; Matthias, *Die Grundsteuer*, p. 69 e s.

[6]) V. C. J., XI, 70, 3, *de locat. praed. civit.*; Kuhn, I, p. 241, 274.

[7]) Confronta Cod. Th., I, 8 e X, 3, 4, 5; XV, 1, 41: XVI, 10, 19: § 2, 20, § 1, *de paganis*; Houdoy, p. 412 e s., 422 e s.

[8]) Vedi su questo argomento, Kuhn, I, p. 42 e s.

[9]) Vedi sui *Prata publica*, C. Th., VII, 7, 3; Serrigny, n. 693.

[10]) Era prima un Duumviro, come a Malaca, che affittava i *Vectigalia* (v. *Lex Malacitana*, cap. 63; Kuhn, I, p. 241. In seguito, potette essere un Decurione de'

per la vendita de' beni dati in cauzione, *Praedes*, e quella degl' immobili pegnorati, *Praedia subsignata,* de' debitori del tesoro locale [1].

Il Curatore della città ebbe, fin dall' origine, la missione di riscuotere i beni lasciati con fidecommessi od anche per mezzo di legati [2], dopo che Nerva permise di riceverne [3]; questo magistrato agiva per la restituzione dell' oggetto del fidecommesso e nominava gl' intendenti, *Actores* [4].

Un tempo, in Italia, il Curatore della città si occupava di ricercare i fondi comunali posseduti da terzi, anche in buona fede [5]; ma in provincia, [II, **68**] è il Governatore che statuiva sulla revindica. Ora, al IV secolo, l' Italia è assimilata alla provincia, ed i testi del Digesto han potuto essere modificati in questo senso.

È pure il Curatore che concedeva il godimento di un suolo municipale, *Area,* od anche il permesso di fabbricare mediante un diritto chiamato *Solarium* [6]. Faceva parimenti annullare le alienazioni male a proposito consentite dal Senato municipale [7], e poteva autorizzare la concessione di un suolo per un tempio, votata dal consiglio [8]. Jullian crede [9] che a partire dal IV secolo il *Curator rei publicae* cessò di essere un magistrato superiore, nominato dal principe con missione di controllare straordinariamente le finanze di una città, per divenire invece un magistrato municipale permanente, nominato dalla Curia, salvo conferma del Governatore [10].

---

gato come Curatore speciale a tale effetto (v. fr. 2, § 2, Dig., *ad municip.*, L, 1) ovvero era il *Curator reipublicae* (fr. 3, § 1, D., L, 8), *qui publice vendidit aut locavit.* V. *Lex Julia genetiva,* cap. 80 e C. Giraud, *Les nouveaux bronzes d' Ossuna*, p. 56 e s.

[1] Vedi i diritti degli antichi Duumviri di Malaca, nella *Lex Malacit*, cap. 63, 64, 66; Willems, 5.a ed., p. 545; Houdoy, p. 326 e s., 351 e s.

[2] V. Digesto III, 5, 25; XXIII, 24, 3, § 4; Ulpiano, *Reg.* XXII, 1 e 5; XXIV, 28; Dig. L. 1, 38, 2. Papiniano parla di magistrati in generale: nondimeno Jullian crede che ciò non comprenda i Duumviri; mi sembra al contrario, che essi debbano esservi compresi al pari del *Curator civitatis*, il quale prima non esistette che eccezionalmente.

[3] V. Dig. XLIII, 24, 3, § 4, *Quod vi aut clam.*; Ulpiano, *Reg.* XXIV, 28.

[4] V. Dig. III, 5, 25, 26, *de negotiis gestis*.

[5] V. Dig. L, 8, 9, § 2, *de admin. rerum*; L, 10, 5, *de offic. cur. reip.*

[6] V. Ulpiano, Digesto, XLIII, 24, 3, § 4, *Quod vi aut. clam.: Plane si praeses aut Curator reipublicae permiserit in publico facere.* Sul *Solarium*, vedi pure Kuhn, I, p. 62 ed i testi da lui citati. Confronta innanzi, nota a volume I, p. 525 e nota a volume II, p. 579.

[7] V. Ulpiano, Digesto, L, 9, 4, 1, *de officio Curator. reipubl.*

[8] Vedi *C. I L.*, 1721; Willmanns, 1750; C. I., L, X, 1814; Jullian, *op. citata*, p. 107, 108.

[9] V. Jullian, *op. citata*, p. 113 e s.; C. Th., XII, 1, 20, *de decurionibus.*

[10] V. C. Th., XI, 8, 3, 1, *de superexaction.*; IX, 2, 5, *de exib. reis;* XI, 31, 5, *de reparat. appellat.*: XIV, 15, 2, *de canone frument. urbis Romae*; *C. I. L.*, VIII, 2403; Willmanns, 2103.

Quelli dei testi del Digesto che parlano degli antichi *Curatores* hanno potuto essere modificati, specialmente quelli cavati dal trattato di Ulpiano sull' ufficio del Curatore della Repubblica; Triboniano avrà sostituito la parola *Praeses* a *Curator*, quando si tratta de' poteri eccezionali di un delegato dell' imperatore [1]). D' ora innanzi questo curatore o *Logista* in Oriente, o *Pater civitatis* [2]), [II, **69**] al IV secolo non è più di un decurione, inferiore in rango al difensore della città, ma al disopra del duumviro, ed incaricato di un *Munus* finanziario od amministrativo analogo a quello de' duumviri quinquennali, e degli edili divenuti rari per le finanze e la polizia comunali. Il Curatore non appare più nominato dall' imperatore [3]). Solamente, in certi porti, come a Ravenna ed a Miseno, la forza delle cose ha fatto sussistere una traccia dell' antico sistema. Il Prefetto della flotta, a causa dei lavori destinati al mantenimento del porto, e che egli deve controllare e sorvegliare, è in pari tempo *Curator rei publicae*, o *Cum curis civitatis Ravennatum*, o *Curator reipublicae Misenatium* [4]).

Si vede che il Curatore, fin dal IV secolo, può non solo novare i debiti della città, obbligarsi per essi, od ordinarne il pagamento [5]), dare in fitto i beni rurali o le case, ma ancora esigere i diritti o prestazioni in natura dovuti alla città [6]). Sorveglia la custodia degli archivi della città per mezzo del *Tabularius* e forse de' registri del censo [7]). Richiede l' esecuzione dei lavori dovuti dagl' intraprenditori o dai proprietari, o agisce contro di essi ed impone delle ammende [II, **70**] ai recalcitranti [8]). Deve

---

[1]) Una iscrizione menziona un Curatore delle città dell' Emilia (v. *C. I, L.*, VIII, 7030), che pare una specie di governatore della regione in materia finanziaria.

[2]) Sul *Pater civitatis* o *Logista*, v. nota a pag. II, 65 e Cod. Giustin., X, 56, (58); I, 5, 12, 7; il *Pater* dovette essere eletto dai *Possessores* (v. Novella di Giustiniano CXXVIII, 16); egli ebbe le attribuzioni del *Curator reipublicae* in materia finanziaria, (v. C. J., I, 4, 26, 12; VIII, 12 (23); Novella CXXVIII, 16), ed in materia di edilità (v. C. J., I, 4, 26, 2 e 4, *de episcopali audientia;* Novella, 85, 3; Houdoy, p. 410 e s.; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 896).

[3]) Jullian (*op. citata*, p. 116) argomenta in questo senso da una iscrizione ove il titolo di Curatore figura in seguito di cariche puramente municipali (v. Orelli, 3866 = Willmanns, 2102).

[4]) V. *Notitia dignit. Occid.*, cap. 42, 7, ed. Seeck, e 42, 9; *C. I, L.*, X, 3344; Jullian, *op. citata*, p. 117, nota 1.

[5]) V. fr. 32. Dig., L, 8, *de admin. rerum ad civitat. partinentium.*

[6]) V. Dig., L, 8, 3, pr. e L, 8, 11, § 2, *de adm. rer.*; Ulpiano, Dig., L, 8, 2, 6 e 7: Papiniano, L, 8, 5, pr. (3, 6); Paul, Dig., XXXIX, 4, 11, 1; Kuhn, I, p. 43; Marquardt, I, p. 489; Houdoy, p. 414.

[7]) Vedi i testi citati da Jullian, p. 114, note 6 e 7. e, sul *Tabularius*, le nostre note precedenti a pag. II, 10, 13, 48, 53.

[8]) V. Paul, *Digesto*, XXXIX, 2, 46; XLIII, 23, 7, 4; fr. 5, § 4, XLIII, 8, 2, 17; Orelli, 3701, 3757, 3767; Dig., XLIII, 10, 1; Cod. Th., XI, 5, *de exhib. reis.* L' antico *Curator reipublicae* non poteva infliggere ammende (v. C. J., I, 54, 3, *de modo multarum*; VII. 46, 2, *de sententia quae sine certa quantitate*).

per conseguenza assicurarsi del recupero di questi fondi, ed ordina come giudice di pagare un' indennità alla città. In caso di ritardo di un intraprenditore, il cauzionante può stipulare una prestazione in natura [1]).

B. — Dei capitali del comune.

Quando la città possedeva dei fondi o capitali mobiliari, *Pecunia publica*, proveniente per esempio da doni o legati o da economie fatte sulle sue rendite, o dall' alienazione di un oggetto comunale, *Res civitatis*, il magistrato incaricato della gestione delle finanze [2]), provvedeva dapprima al recupero di questo danaro, ed a quello delle ammende nella cassa comunale, *Arca municipalis* o *publica*, poi al collocamento della somma ad interessi o in immobili [3]). Altra volta era un duumviro o un *Duumvir quinquennalis* che in generale aveva missione di riscuotere i valori dovuti alla cassa municipale. Ma, dopo il secondo secolo sopratutto, ordinariamente un decurione fu incaricato specialmente di questa funzione, *Cura*, e nominato *Curator publicae* o *Curator Kalendarii* [4]) | II, 71 | o *Peculii reipublicae* [5]). La denominazione di *Curator Kalendarii* veniva, lo si sa, dal registro attestante i collocamenti ad interessi pagabili d' ordinario alle calende del mese [6]). Era un funzionario municipale analogo al *Curator operum publicorum*, ma di solito nominato dall' imperatore, almeno in origine, per una determinata città [7]), o dal governatore della provincia [8]), dietro inchiesta, senza essere obbligato a dar cauzione, secondo rescritto degl' imperatori Antonino e Vero. Il *Curator Kalendarii* che, in Italia, dipendeva primitivamente dal *Curator reipublicae* ed in provincia dal Ret-

---

[1]) Fr. 2, § 11, Dig., L, 8, *de admin. rerum ad. civitat. pertinentium.*

[2]) V. Willems, 5.ª ed., p. 545. Qualche volta l' Imperatore concedeva una sovvenzione, anche all' infuori dello scopo di alimenti o di costruzione (v. *Panaegyr. veteres*, edizione Baehren, VII, 4, citato da Jullian, p. 189, nota 7).

[3]) Il Curatore collocava il danaro a suo rischio e pericolo, in caso di colpa grave; v. Ulpiano nel Digesto, L, 8, 6 (9, 9); C. Th., XII, 1, 1, 2, *de decurionibus*: Jullian, p. 108 e s.; Cod. J., XI, 32, *de debitor. civitatis; Vaticana fragmenta*, 183; Kuhn, I, p. 36, 41; Walter, n. 306, nota 84; Houdoy, *Droit municipal*, p. 427 e s.; Quinion, *Du municipe romain*, p. 61, 93 e s.; Hébert, *op. citata*, p. 69 e s., 185 e s.

[4]) Sul *Curator kalendarii*, v. Houdoy, I, p. 427; Zumpt, *Comm. epigraph.*, I, 458; Willems, 5.ª ed., p. 549, 551, Jullian, p. 108; Marquardt, II, 2.ª ed., p. 101; precedenti del libro I, volume I, p. 135; del libro II, t. I, p. 297, e p. 525.

[5]) Per il *Curator peculii reipublicae*, v. Orelli, n. 200.

[6]) Sul *Kalendarium reipublicae*, v. C. I., L, V. n. 7468; X, 226, 416. 4750, 6013. Qualche volta vi era un *Kalendarium* per un fondo speciale (v. *C. I. L.*, X, 1824: vedi nostre note t. I, p. 135 e 297.

[7]) V. *C. I. L.*, IX, 1619; 1660; X, 416.

[8]) Vedi Papirio Giusto, Digesto, L, 8, 12, 4 (9, 7), *de adm. rer. ad civitat. pertinent.*

tore, rimase dal IV secolo sotto il controllo di quest' ultimo [1]). Infatti il Governatore poteva agire contro il debitore che minacciava di divenire insolvibile, o semplicemente in mora pel pagamento degl' interessi, fare annullare i decreti di remissione resi dalla Curia, ecc. [2]). Ordinariamente un *Actor* o *Syndicus* era incaricato di agire in giudizio per la città [3]).

Ma credo che il *Curator reipublicae,* al pari del *Curator Kalendarii,* non aveva il maneggio del danaro comunale, *Tractare pecunias,* per derogazione a tutti i principi anteriormente seguiti nei municipi sulla separazione [II, **72**] degli amministratori e dei contabili in danaro. Egli autorizzava la collocazione od ordinava il recupero dei valori alla cassa del contabile. È per errore, a mio credere, che Jullian sembra avere ammesso il contrario, in assenza di un testo che dia ai curatori la funzione di contabile [4]). Così il Curatore ordinava il pagamento delle ammende, ma le faceva versare alla cassa del questore o del suo suppiente [5]). È così che tempo fa procedeva l' edile [6]), a differenza dell' antico *Curator reipublicae* [7]); ma fu altrimenti del curatore in assenza di edile e del *Pater reipublicae* [8]).

[1]) V. Ulpiano, Digesto, XXII, 1, 33; *de usuris*; C. Th. XII, 1, 1, *de decurionibus;* Dig., XXII, 23, 1.

[2]) V. Ulpiano, Digesto, XXII, 1, 33; L. 9, 4, *de decretis ab ordine faciendis.*

[3]) Sull' *Actor* od il *Syndicus*, v. Digesto, III, 4, fr. 3 e 4, *quod cujuscunque universitatis nomine*, e la tesi di dottorato di L. Quinion, *sur le Municipe romain et son administration*, Paris, maggio 1859, p. 73 e s.; dissertazione assai notevole dal punto di vista giuridico, piuttosto che dal punto di vista storico ed epigrafico. Abbiamo avuto spesso occasione di citarla e talvolta di rettificarla; v. pure E. Hébert, Tesi di dottorato *sur la personnalité des cités en droit romain*, Parigi 1858, p. 83 e s.; relativamente alle azioni giudiziarie; Houdoy, *Du droit municipal*, Tesi di dottorato, Paris, 1875, più al corrente dei lavori recenti sulla materia, p. 148 e s., 452 e s.; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 451 e s. e nostra nota seguente a pag. 82.

[4]) Jullian (*op. citata*, p. 114) concede al *Curator Kalendarii* il maneggio del danaro della città; v. pure Quinion, p. 71. Ma questi autori non hanno osservato come dal fatto che il Curatore del registro delle scadenze agiva pel recupero degli interessi o del capitale, *convenire, exigere*, o faceva distribuire dei fondi ai Curatori speciali, non ne risultava che avesse sempre esatto o pagato egli stesso. Poteva consegnare dei mandati come ordinatore e vigilare acciocchè i crediti ricevessero la loro vera destinazione (v. Houdoy, p. 427 e s., 435, 467).

[5]) Sul Questore o Cassiere municipale o suo supplente, v. T. Mommsen, *Stadtrechte von Salpensa*, p. 451; Kuhn, I, p. 406; Serrigny, n. 267; Hébert, *op. citata*, p. 37; Quinion, p. 407. Non credo, con Houdoy, p. 406 e s., che le attribuzioni del Questore siano passate al *Curator reipublicae*.

[6]) V. Digesto, XLIII, 10, § 1 e 3, *de via publica*, etc.

[7]) V. Cod. Just., I, 54, 3, *de modo multarum*.

[8]) V. Jullian, *op. citata*, p. 115.

§ 2. — Riscossione dei « Vectigalia ».

Il magistrato municipale, incaricato del potere esecutivo, doveva eseguire la liquidazione de'crediti comunali e recuperare così il prodotto delle tasse locali [1]), *Vectigalia*. Infatti, ne esistevano ancora fin sotto il Basso Impero [2]). Questo ci viene attestato dal Codice di Giustiniano (IV, 61, 10), ove questi fece inserire una costituzione di Arcadio ed Onorio mantenente alle città il godimento delle tasse, per esempio dei dazi o diritti di occupazione [II, **73**] di suoli pubblici o sui bagni pubblici, che esse hanno stabilito per l'utilità municipale [3]). Quando i bagni pubblici venivano messi a profitto in regìa, è un *Actuarius* che esigeva il *Vectigal* chiamato *Balneaticum* e ne dava conto alla cassa comunale [4]).

In seguito, Theodosio e Valentiniano [5]) si attribuirono i due terzi del prodotto delle imposte municipali, non lasciando alla Curia che un terzo che essa può dare in fitto come le piace [6]). Senza dubbio è lo stesso Curatore, incaricato di stipulare il contratto di affitto, che doveva esigere il versamento del prezzo, *merces*, dal fittavolo o dai suoi cauzionanti [7]). Vi erano inoltre dei *munera patrimonii* o contribuzioni imposte ai possessori dei beni in un municipio [8]). Ma una città non poteva, senza un decreto imperiale, istituire nuove tasse locali, *Vectigalia nova instituere* [9]).

Giustiniano trasferì, con una costituzione, al Vescovo il controllo generale che il diritto anteriore lasciava al Governatore, *praeses*, *rector*, o *judex*, sulle finanze di ciascuna città [10]). Il Curatore faceva riscuotere anche il prezzo dei *Vectigalia* dati in appalto [11]).

---

[1]) Sulle tasse locali o *Vectigalia* dei comuni. vedi Digesto, VII, 1, 27, 3, *de usufructu*; Marquardt, V, 97; Willems, 5.ª ed., p. 551; Cagnat, *Impôts indirects chez les Romains*, p. 143 e s.

[2]) Le città avevano ancora dei *Vectigalia* nel Basso Impero (v. fr. 2, § 12, Dig., L. 8; Willems, 5.ª ed., p. 604; C. J., IV, 61, 10).

[3]) C. Th. XV, 1, 18, 33 e 73, *de operibus publicis;* C. J., XI, 69, 4, *de diversis praediis urbanis*.

[4]) Sul *Balneaticum*, v. T. Mommsen, *I. R. N.*, 6152; Borghesi, *Bulletin. dell' Instit.*, 1833, p. 115; Isidor, V. *Captura*.

[5]) V. Cod. J., IV, 61, 13, *de vectigalibus et commissis*.

[6]) V. Serrigny, n. 896; C. J., IV, 61, 13, *de vectigal.*

[7]) V. Bouchard, *op. citata*, p. 490, 491; Kuhn, I, p. 183, nota 433.

[8]) Sui *Munera* imposti ai *Possessores*, v. Digesto, XIII, 6, 19; VII, 1, fr. 7, § 2, *de usufr.*; XX, 4, 15, *qui potiores*, etc.; XLIII, 8, 2, § 17; XXXII, 2, 28; XXVI, 7, 32; I, 30, 39, § 5; Kuhn, I, p. 62, 63; Karlowa, I, 2, § 105, p. 900.

[9]) Il comune non poteva, senza autorizzazione, creare tasse nuove (C. J., IV, 62, 1 e 2; Serrigny, n. 895).

[10]) Sui diritti di controllo affidati al Vescovo, v. C. J., I, 4, 26, cap. 7, *de episcopali audientia;* Novella J., XXVIII, cap. 16; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III,113 e s.; Houdoy, p. 650; Otto Karlowa, I, 2, § 104, p. 898, ed il nostro volume I, p. 457 e 481.

[11]) V. Digesto L, 82, § 12, *de administr. rerum ad civit, pertinentium*.

[II, 74]

SEZIONE II.

Delle spese e dei pagamenti.

§ 1. — Delle spese.

Al pari che sotto il periodo precedente, le spese dovevano essere state votate dapprima dal Consiglio municipale [1]. È solo in seguito, che il magistrato incaricato del potere esecutivo, *duumvir*, o, in seguito, Curatore della repubblica, o Logista, o curatore speciale, ordinava di effettuire la spesa, usando del credito aperto dal Consiglio, *erogandam pecuniam decernere*, per esempio un dato lavoro, salvo conferma del Governatore o del Principe che esercitava allora la tutela amministrativa [2]. Egli non può, con uno storno, consacrare ad un lavoro pubblico la somma destinata a comprar grano; e, se impiego vi è stato, il Curatore risponde della restituzione del danaro alla cassa, senza potere opporre compensazione su di altro capo [3]. Una costituzione dell' imperatore Leone proibì anche di alienare, senza forme speciali, gli schiavi, le rendite fondiarie ed i beni delle città [4]. Occorse un decreto imperiale per Costantinopoli, e, [II, 75] per le città di provincia, oltre una deliberazione del Consiglio municipale, accresciuto dagli *honorati* e dai *possessores* vincolati da giuramento, omologazione del Governatore, e con l'obbligo d'impiegare il prezzo in lavori pubblici [5].

Il Senato locale fissava il salario dei medici pubblici, nel numero limitato dalle costituzioni imperiali, e ne aveva la scelta [6].

Il Curatore della città dava in fitto l'impresa di questi lavori all'intraprenditore, *redemtor*, che, con cauzione, esigeva il prezzo meno elevato; ovvero il magistrato prescriveva l'esecuzione in regìa. Ordinava pure la spesa nel limite fissato dal consiglio o dalla legge [7]. Era lo stesso del

---

1) V. Digesto, L, 9, 1, *de decretis ab ordine fac.*; *Lex Malacitana*, cap. 62, 64, 80, 99; Orelli-Henzen, 7215; Mispoulet, II, p. 136; Serrigny, nn 251, 270, v. la nostra nota precedente a pag. 65 un terzo delle rendite fu riserbato pel mantenimento delle fortificazioni della Città (v. Cod. Th., XV, 1, 18, 52, 53, *de operib. publicis*; C. J., XI, 69, *de diversis praediis urbanis*).

2) V. C. J., L, V, 1862; VIII, 2262, 3685, 5290; X, 5200; Dig., L., 4, 2, § 1 e 4, *de muneribus*. Ma il Consiglio municipale non poteva votare una liberalità, una concessione gratuita, *decretum ambitiosum* (Dig. L. 9, 4, pr. e § 1; C. J., X, 46, 2; VIII, 13, 1, *de ratiocin. oper. public et de patre civitatis*).

3) Vedi Digesto, L, 8, 2, § 4, *de adm. rerum ad civit. pertin.*

4) V. C. J., XI, 32, 3, *de vendendis rebus civitatis*.

5) V. Serrigny, n. 696.

6) Cod. Th., XIII, 3, 11; XII, 2, 1; Bouchard, p. 488; Dig., L, 8, 1, *de decretis ab ordine faciendis*.

7) V. Bouchard, p. 490; Houdoy, p. 432, 437; Kuhn, 1, p. 241.

Curatore speciale, *Curator operum*, designato a tale oggetto, *Munus*, fra i decurioni [1]). Egli vigilava perchè il lavoro venisse ben fatto e conformemente al contratto d'appalto, *lex locationis*, in seguito procedeva alla riscossione, *probatio operis*, sotto la sua responsabilità.

Il Curatore della città, o, in sua mancanza, un Curatore speciale, provvedeva, con contratti e nella misura dei crediti, ai lavori di manutenzione e conservazione degli acquedotti e della strada pubblica, all'acquisto di grani pei granai comunali, ed al riscaldamento |II, **76**| dei bagni [2]).

Del resto, la tutela amministrativa, a parte le disposizioni innanzi enumerate [3]), era forse meno generale che presso i popoli moderni. Senza dubbio ciò dipendeva dal rigore della responsabilità che pesava sui magistrati, e sui decurioni incaricati con una delegazione speciale, *Munus* o *Cura*, di una missione, a ragione di tutti i loro atti amministrativi [4]). Esisteva, d'altronde la risorsa del risarcimento, *in integrum restitutio*, aperta dai pretori ai comuni contro ogni lesione, come ai minori di venticinque anni [5]), e specialmente contro un giudizio nel quale non fossero stati validamente difesi [6]).

La curia non poteva cambiare, senza l'autorizzazione del principe, la destinazione particolare di una somma legata per impiegarla ad altro og-

---

[1]) V. fr. 2, § 1, Digesto, *de operibus publicis*, L, 10. Per le riparazioni delle mura, la Curia aveva potuto decretarle senza autorizzazione, giacchè questa spesa essendo obbligatoria (C. Th., XV, 1, 32, *de oper. public.*; Bouchard, p 48, 1) essa al bisogno vi provvedeva anche con prestito (C. Th., XV, 1, 34, allo stesso titolo).

[2]) V. Digesto, L. 4, 1, § 2, *de muneribus*; Serrigny, n. 270, nn. 1 a 4; Bouchard, p. 490.

[3]) Sulla tutela amministrativa dei comuni, vedi le nostre note precedenti a pag. 66 e 74 e A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 247 e s.; Walter, nn. 305, 314, note 81 a 83, e nn. 397; Hébert, *op. citata*, p. 87 e s.; Bouchard, p. 481 e s.; Marquardt, I, p. 355, 510, 511; Serrigny, n. 696, Houdoy, p. 408, 412, 425, 428, 433, 448 e 574, 585, 597. Costui, secondo Roth, *de re municipali*, p. 77, nota 72, non crede alla necessità, in generale, della conferma del Governatore dei decreti della Curia. Ma il frammento di Callistrato (Digesto, L, 9, 5, *de decretis ab ordine faciendis*) che invoca Houdoy (p. 449 e s.) contro l'avviso di Cujacio (*ad.* I, 2, Cod. J., *de decurionibus*, X, 31), seguito da Raynonard (*Droit municipal*, I, p. 38), significa solamente che il Governatore non doveva annullare il decreto reso dalla Curia, senza un motivo di ordine pubblico: *non oportet rescindi .... nisi ex causa, id est si ad publicam utilitatem respiciat.* Occorreva dunque comunicarglielo.

[4]) Vedi J. Godefroy, *Paratitla, ad.* Cod. Th., XII, 1, *de decurionibus*; Serrigny, nn. 694, 695; Willems, 5.ª ed., p. 606; Kuhn, I, p. 40 a 60; Walter, n. 398; Quinion, p. 120 e s.; Houdoy, p. 547 e s.; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 248 e s.

[5]) V. Cod. J., XI, 29, 3, *de jure reipublicae*; Cod. J., II, 14, 4, *quibus ex causis majores*, etc.; Digesto, IV, 6, 22, § 2, *ex. quib. caus. major.*; Houdoy, p. 566 e s. vedi p. 234 seg.

[6]) V. Cod. J., XI, 29, 1, *de jure reipublic.*, XI, 29; Serrigny, n. 699; Houdoy, p. 566.

getto, e, a maggior ragione, il magistrato non avrebbe potuto prescrivere un altro impiego [1]).

Il Curatore e i suoi garanti rispondevano dell' inesecuzione o della cattiva esecuzione de' lavori da lui comandati; egli doveva agire al bisogno contro l' intraprenditore [2]). Ma il *Curator Kalendarii,* essendo nominato dietro inchiesta, non prestava cauzione; rispondeva nondimeno, come ogni | II, **77** | magistrato municipale, del suo dolo ed anche d' una colpa leggiera nella sua gestione [3]). Egli era tenuto ad agire contro i debitori morosi, come il Curatore della città era tenuto a recuperare i beni usurpati da terzi possessori [4]). Ma il Curatore poteva novare i crediti che i privati avevano contro la città, per sostituirvi degli obblighi a termini più lontani, o più vantaggiosi sotto altri rapporti, come pure poteva ordinare il pagamento delle obbligazioni della città dalla cassa municipale, *Solvi constituere* [5]).

In effetti la liquidazione delle spese era naturalmente operata dal curatore della città, poichè egli aveva in generale la gestione amministrativa del patrimonio comunale [6]). In conseguenza, aveva il diritto di contrarre un debito in nome e per conto del comune, in vista di un servizio pubblico autorizzato dalla Curia e dal Governatore, per esempio per mezzo di *Locatio operis* [7]), novare un debito comunale, contrattare anche un prestito e dare in pegno un fondo della città; ciò che costituisce una spesa poichè questi atti aumentano il passivo della cassa municipale; ma il prestito poteva essere egualmente considerato come un atto produttivo di una risorsa | II, **78** | straordinaria. Fu lo stesso per l' imposta stabilito da Arcadio, nel 396, su tutti gli abitanti delle città d' Oriente, per impiegarla a rialzare le loro muraglie. La stima della somma necessaria, fatta dalla curia, doveva essere ripartita tra i possidenti sulla base del tributo ed esatta della stessa maniera di questo [8]). Ma il testo non ci dice che il Curatore qui abbia preso parte a queste operazioni amministrative.

---

[1]) V. nostra nota a pag. 74 e fr. 4, Dig. L, 8, *de adm. rer. ad. civit. pert.;* fr. 1 e § 2, Dig. *eod titulo.*

[2]) V. Digesto L, 8, fr. 3, § 1, 2, 3, 4, fr. 6, e fr. 9 pr. e § 1, *de adm. rer.;* Dig., XXII, 1. 17, § 7, *de usuris,* XXII, 1. Questa interdizione di girata per la stessa Curia, sembra ben provare la necessità dell' approvazione del Governatore per le deliberazioni, che noi abbiamo sostenuto nella precedente nota a pag. 76.

[3]) Dig. L, 8, fr. 6, § 1, fr. 9, § 7, *de administ. rer. ad civit. pertinent.*

[4]) Dig. L, 8, fr. 9, *de adm. rer.;* L, 10, 5, *de operibus public.;* L, 11, 2; questa cura altra volta attribuita ai *Curatores locorum publicorum judicandorum* (v. C. J., L, VI, 260, 1267), passò più tardi al *Praeses* o Governatore.

[5]) Digesto, L, 8, 3, § 2, *de adm. rer. ad civitatem pertinentium.* Confronta nota a pag. 13.

[6]) Vedi in questo senso, Bouchard, p. 491.

[7]) Vedi Digesto, XX, I, 11, pr., *de pignoribus et hypothecis;* Bouchard, p. 486. Il Curatore partecipa ad una cessione fatta dalla Curia agli *Augustales* (v. Orelli, n. 3707; Mommsen, r. *Staatsrecht,* 2.ª ed., II, p. 1035, 1036; v. pure Digesto, XLII, 24, 3, 4, *quod vi aut clam.*

[8]) V. Cod. Th., XV, 1, 3, *de operibus publicis.*

Abbiamo ammesso fin qui che un magistrato municipale potesse impegnare la città, allorchè contrattava un debito in nome del comune, col consenso espresso o tacito del consiglio municipale. Tuttavia, interpreti moderni del diritto romano hanno contestata questa proposizione così naturale [1]) invocando, innanzi tutto, un frammento celebre del giureconsulto Ulpiano. Costui pare effettivamente decidere che il comune non è tenuto per un prestito, *Mutuum*, contratto dal magistrato che per quanto ne abbia profittato ed in questa misura, *De eo quod in rem ejus versum est*. Inoltre si afferma in una maniera più generale che, nel diritto civile romano, il mandatario non poteva direttamente obbligare il mandante verso i terzi, anche agendo in nome di costui (*Nemo per alienam personam agere potest*). [II, **79**] Ma per rispondere immediatamente a questo argomento di principio, ci basta ricordare ciò che abbiamo detto fin dal principio: è che già molto anticamente la giurisprudenza aveva ammesso, precisamente in materia di azioni della legge, e derogando al rigore del principio, secondo la precisa testimonianza di Gaio, che era permesso di agire in giustizia, *Lege agere pro populo, pro libertate, pro tutela* [2]). Dovette essere così per gli atti o contratti de' magistrati. La necessità voleva che il magistrato di una città debitamente autorizzato dal Senato locale o tacitamente secondo il suo mandato, potesse impegnare la città, *Solo consensu* o secondo le esigenze del contratto, *Re* o *verbis;* altrimenti l'interesse comunale avrebbe considerevolmente sofferto, tutti gli affari comu-

---

[1]) Vedi Pothier, *Pandect. Justin.*, L, 8, 3, t. III, ed. in folio, p. 539; Ulpiano, fr. 27, Dig. *de rebus creditis*, XII, 1, dice: *Civitas mutui datione obligari potest, si ad utilitatem ejus pecuniae versae sint, alioquin ipsi soli qui contraxerunt, non civitas tenebuntur*. De Savigny, *Cours de droit romain*, II, traduzione Guenoux, restringe l'applicazione di questa decisione ai contratti reali, con cui la città non sarebbe tenuta che *quatenus locupletior facta est*. Confronta Heimbach, 27, *de rebus creditis*, Heidelberg, 1851; Houdoy, p. 140. Infatti, i testi non presentano alcun dubbio per il carattere obbligatorio, a riguardo della città, dei contratti fatti col consenso delle sole parti, come la vendita, la locazione, approvata da un magistrato e specialmente dal *Curator reipublicae*. Ma si può obbiettare che tra i due casi non vi potrebbe essere una ragionevole differenza di principio. Inoltre, Quinion (*op. citata*, p. 105) osserva con ragione che qui non si può trattare il terzo come quegli che avesse contrattato con una persona *alieni juris*. Quanto al prestito, non potrebbe esser fatto senza un voto della curia, ma si ammetteva che il danaro, prestato direttamente da una città, vale a dire da' suoi mandatarî autorizzati, produceva interessi, anche in virtù di un semplice patto.

[2]) Vedi Gaio, *Instit.*, IV, 82; Dig., III, 4, 1, § 1, *quod cujusc. universitatis nomine;* Instit. J., IV, 10, pr. *per quas personas*. Se una persona aveva promesso con Costituto ad un tutore o ad un *Actor municipum*, il popolo o la città avrebbe l'azione *ex constituto* (v. Dig., XIII, 5, p. 7 e 9, *de constit. pecun.*). Dunque l' *Actor* può contrattare a profitto della città. D' altra parte un frammento di giureconsulto classico ammette che il Curatore può novare un debito della città, dunque obbligarla per un nuovo debito (fr. 3, § 2, Dig., L, 8, *de adm. rer. ad. civit. pertinent.*).

nali sarebbero divenuti quasi impossibili. Sarebbe stato necessario che i membri del Senato s' impegnassero continuamente essi stessi di persona verso tutti quelli che trattavano col comune, salvo a ricorrere contro questo; ciò che avrebbe intralciato singolarmente l'amministrazione e scoraggiato i candidati alle funzioni locali [1]). Ciò era stato compreso per la città di Roma, tipo delle colonie e dei municipî, giacchè il censore obbligava il popolo coi suoi affitti, salvo cassazione del Senato, in caso di abuso, ecc.

Quanto al frammento d'Ulpiano allegato dal Pothier, [II, **80**] credo che occorra giustamente applicarlo al solo caso in cui il magistrato, non specialmente autorizzato, non ha agito come mandatario speciale in nome della città, ma in virtù de' suoi poteri generali o come gerente di affari, *sub spe rati*. In questo caso, parve utile ammettere che il Comune fosse nondimeno legato verso il terzo, ma solo nella misura in cui si fosse arricchito, secondo i principî del diritto pretorio, ed anche civilmente, secondo parecchi giuristi posteriori [2]). Quanto a questo stesso magistrato, egli può essere tenuto verso il mutuante per una *conditio causa data*, se non ha arricchito la città [3]).

Quale poteva essere, riguardo al Comune, l' effetto de' delitti commessi dai suoi magistrati o dai suoi abitanti? Come principio, si deve conchiudere con de Savigny [4]), che il Comune, ente fittizio, non può essere incolpato di aver commesso un delitto e, per conseguenza, incorrere in una pena [5]),

---

[1]) V. in questo senso, Quinion, *du Municipe romain*, p. 105; Dig., XIV, 3, 19, *de institoria actione*. Cfr. Doneau, *Comment. de la loi 27*, Dig., XII, 1, *de rebus creditis*.

[2]) V. Institut. Just., IV, 7, § 4 ed 8; Du Caurroy, *Institutes expliquées*, 8.ª ed., Parigi, 1851, II, n. 1286; Demangeat, *Cours de droit romain*, II, p. 728, 3.ª ed.

[3]) V. Digesto, XII, 4, fr. 6, *de condictione causa data*.

[4]) La questione di sapere se una persona civile poteva essere, in diritto romano, considerata come autrice di un delitto, è controversa (Hugo, *Jus civile ante J.*, p. 138, § 102 e Quinion, p. 112; Houdoy, p. 147; de Vangerow, e la massima parte dei criminalisti sono pure per la negativa. Vedi gli autori citati da de Vangerow, *Lehrbuch der Pandekten*, 7.ª ed., 1863, I, § 55, p. 97 e s., specialmente Feuerbach, § 28; Grolmann, §§ 30, 57, 143; Martin, § 38; Rosshirt, § 99; Waechter, I, § 75; Henke, *Handbuch*, I, p. 833 e s. Si trovano per l' affermativa parecchi civilisti, v. Sintenis, *de delictis et poenis universitatum*, Servestae, 1825; lo stesso, *Praxis Civilrechts*, p. 123; Wening, *Lehrbuch*, § 67; Muhlenbruch, § 197; Thibaut, § 221; v. però, 8.ª ed., § 132; Schweppe, I, p. 181 e s.; v. *contra*, de Vangerow, *op. citata*, I, § 55. In fatti, si punisce qualche città, v. *Authentiq. item nulla et item quaecunque, ad* Cod. *J. de episcop. et clericis*, I, 3; Lanenstein, *de universitate non delinquente*, Goetting, 1810; Puchta, in *Weiske's*, *Rechtslexion*, III, 71; de Savigny, *System.*, III, p. 310 e s.

[5]) Ciò risulta dalla Novella VII, § 11, di Magioriano, *de Curialibus*, concepita in questi termini: *Numquam curiae a provincialium curialibus generali condemnatione mulctentur, cum utique hoc et aequitas suadeat et regula juris antiqui, ut noxa tantum caput, sequatur, ne propter unius fortasse delictum alii dispendiis affligantur*. Confronta Cod. Giust., IX, 47, 22, *de poenis; contra*, Hébert, *op. citata*, p. 82.

e nemmeno trovarsi così obbligato col suo patrimonio verso i terzi lesi da questo fatto illecito. Nondimeno, se i magistrati o un gran numero di abitanti avevano preso parte ad atti delittuosi, senza dubbio il Governo poteva, dal punto di vista politico, ed in virtù del suo *imperium*, e lo attesta la storia, | II, **81** | ritirare ad una città tutte o parte delle sue franchigie. Ma giuridicamente il diritto penale propriamente detto non permetteva d'infliggere una pena ad un essere puramente civile incapace di volontà e di sensibilità. Solamente, se la città si era arricchita per via del fatto delittuoso de' suoi agenti, poteva essere tenuta nella misura dell' *in rem versum* [1]). Allorchè un abitante era stato forzato di fare un atto giuridico per timore del popolo infuriato, la vittima avea l' azione *quod metus causa*, per fare annullare l' atto od il contratto, chiunque fosse l' autore della violenza, e contro chiunque persisteva a profittarne; ovvero la parte poteva, restando sulla difensiva, invocare un' eccezione in sua difesa [2]). Quanto ai magistrati essi rispondevano personalmente, verso i terzi, de' delitti commessi da essi stessi nell' esercizio delle loro funzioni [3]). Non è a dubitare, in senso inverso, che un privato s' obbligava *delicto o quasi ex delicto*, verso una città, specialmente per furto, *furtum*, o se un giudice aveva fatto suo il processo della città [4]). Con più ragione, un magistrato municipale s' impegnava verso di essa col suo dolo od anche con la sua colpa [5]), a titolo di peculato, od anche di semplice ritenuta di danaro, *residuae pecuniae* [6]), | II, **82** | come vedremo appresso, trattando del controllo giudiziario.

Allorchè il *Curator* impiegava il danaro ad interessi, con approvazione della Curia [7]), il *Curator*, contrattando questo *Mutuum*, autorizzava la spesa per mezzo del cassiere, poichè una somma doveva essere alienata a profitto del mutuatario. Ma il magistrato era tenuto ad esigere da quest' ultimo un pegno od un' ipoteca. Il Governatore doveva vigilare, al bisogno, a che l' impiego fosse ben fatto, e l' azione in giudizio esercitata in tempo

[1]) Vedi Ulpiano, fr. 15. pr. e § 1, Dig., *de dolo malo*, IV, 3; fr. 4, § 1, *de vi et vi armata*, XLIII, 16.

[2]) V. lo stesso Ulpiano, fr. 9, § 1 e 3, Digesto, *Quod metus causa*, IV, 2; questo testo in fondo non ha niente di contrario al precedente. Vedi Quinion, *op. citata*, p. 113, 114.

[3]) V. fr. 1, § 39; e fr. 2, D., *de injuriis*, XLVII, 10; fr. 27, § 2, D., IX, 2, *ad legem Aquiliam*; fr. 3, § 1, *quod metus causa*, IV, 2.

[4]) V. fr. 8, Dig., *de furtis*, XLVII, 2; Instit. J., IV. 5, pr. *de obligationibus quae quasi ex delicto*, etc.

[5]) V. fr. 6, Dig., L. 8, *de administ. rerum ad civit. pertinent.*

[6]) V. fr. 4, § 7, Dig., *ad legem Juliam peculatus*, XLVIII, 13.

[7]) Un frammento cavato da un trattato d' Ulpiano, *de officio curatoris reipublicae*, e che forma la legge 33 nel Digesto, *de usuris*, XXII. 1, si occupa dell' impiego ad interesse (v. C. J., XI, 32, 2; Marquardt, IV. p. 130; Houdoy. p. 127 e s.; Quinion. p. 123 e s.).

utile contro il debitore [1]. Del resto, tutti questi magistrati e i loro cauzionanti o i loro eredi rispondevano de' loro atti verso la Città [2].

1) Vedi Dig., XXII, 1, 33, *de usuris;* c. 2, Cod. J., XI, 32, *de debitoribus civitatum.*

2) Vedi fr. 2, § 11, fr. 3 e 6; fr. 9 pr. e § 1 a 3, Dig., L, 8, *de admin. rerum;* fr. 17, § 7, Dig. XXII, 1, *de usuris;* fr. 4, Dig., *de magistratib. conven.*, XXVII, 8; Quinion, p. 121 e s. Crediamo utile dar qui la traduzione di un passo importante del bel libro di T. Mommsen sulle leggi municipali delle città latine di Malaca e di Salpensa, nella provincia di Betica, *Die Stadtrechte der Latinischen Gemeinden Salpensa und Malaca in der provinz Baetica.*

Ecco ciò che questo sapiente autore dice, p. 451, a proposito di alcuni agenti municipali:

(5) *Actores municipum.*

« Allorchè qualcuno è responsabile verso la città in virtù di una missione, si deve rendere un conto, o quando qualcuno è tenuto, per una causa qualsiasi, a consegnare alla cassa municipale del danaro pubblico, dovrà farlo ne' trenta giorni a contare dalla fine della sua missione o della riscossione di questo danaro; deve, tutto al più, nella più prossima seduta della Curia dopo lo spirare di questo termine, presentare a questa il suo conto ovvero consegnare il resto del conto (aggiungo che, anche in questo caso, deve render conto): o quell' assemblea termina immediatamente l' affare con un decreto contenente regolamento del conto, ovvero affida questo esame ad una commissione di tre membri. Questi Triumviri, *ad publicam causam agendam*, sono anche nominati *patroni causae* (questa espressione ed altre simili potrebbero portare a far vedere qui de' rappresentanti in materia giudiziaria; ma bisogna fermamente decidere in senso contrario, a causa dell' insieme dell' affare; si può inoltre invocare, in favore della negativa, il principio di diritto secondo il quale la rappresentanza attiva o passiva, in materia litigiosa, non poteva essere fornita che da una sola persona. Bisogna d' altronde domandarsi perchè le parole *patronus causae, causam cognoscere, causam agere, actionem ordinare,* ed altre simili non potrebbero essere state impiegate egualmente in un senso più generale; è parimenti esatto dire che una tale inchiesta fatta da una commissione, come è qui organizzata, riveste essa stessa il carattere d' una procedura amministrativa, per mezzo della quale si spiega la redazione del testo; ma non vi è affatto un *Judicium* nel senso vero dell' espressione). Checchè ne sia, questi patroni debbono, in un termine fissato dalla Curia, presentarle il loro progetto di regolamento (legge di Malaca, cap. 67, 68).

« La proposizione del rapporto può menare sia ad un discarico o quietanza, sia all' azione in giudizio contro l' amministratore od il contabile come debitore. Le disposizioni su quest' ultimo caso (*Judicium pecuniae communis*) si rannodavano al nostro testo, ma sono perdute, salvo le prime parole (L. di Malaca, cap. 69).

« Non conosco altrove alcuna disposizione analoga; i fatti d' intervento del governo centrale, nell' epoca ulteriore dell' impero, nell' amministrazione della azienda comunale con l' istituzione dei Curatori, hanno turbato in gran parte gli antichi rapporti. Fra le cariche pubbliche (*Munera*) si trovano egualmente quelle delle persone, *Qui ad certam causam defendendam eliguntur* (fr. 18, §§ 13, 30, *de muneribus*, 50, 4), e i testi menzionano pure frequentemente un agente della Città (*Actor municipum*), regolarmente dapprima per la rappresentanza ne' processi, ma anche per altri affari non litigiosi (fr. 10, Dig., *Quod cujus*, 3, 4, fr. 3, § 1, *de*

§ 2. – Della disposizione dei mandati di pagamento.

Il magistrato municipale incaricato del potere esecutivo — prima un *Duumvir*, o, ogni cinque anni, un *Duumvir quinquennalis*, in seguito il *Curator reipublicae*, o un decurione curatore, munito di una missione speciale — ordinava i pagamenti [1]) da farsi in nome e a carico della Città, sui crediti aperti e per le spese autorizzate dal Senato locale [II, **83**] e prescritte dal magistrato competente. Il Curatore della città per esempio dava mandato al creditore di farsi pagare dal cassiere della città, che riceveva, con lo stesso atto, ordine di effettuare questo pagamento, *solvi constituit* [2]). Così il creditore è spesso un intraprenditore, *Redemtor*, di un lavoro debitamente comandato, e debitamente approvato, secondo le regole ordinarie del contratto d'appalto e che reclama l'importo del suo contratto. Se il lavoro era stato fatto in regia, ciò che avveniva più di rado, il *locator operarum*, vale a dire l'operaio, poteva chiedere di essere pagato dal *Curator operum*, alorchè quest'ultimo si era fatto consegnare in blocco un mandato dal Curatore della città [3]), salvo a ripartire in dettaglio la somma tra gli operai aventi diritto e su loro quietanza. Infatti, non ammettiamo in generale che il *Curator operum publicorum* fosse un vero cassiere, anche per l'opera-

---

bon. possess., 37, 1; fr. 5, § 10, D., *Quod vi aut clam.*, 43, 24). — Un notevole documento di Histonium, che riproduciamo alla fine di questa dissertazione, mostra gli *Actores* della città, in esercizio in un affare di regolamento di confini dinanzi ad un giudice arbitro. È importante notare sotto questo rapporto che il testo li chiama *Actores Histonienses*, ma che, in una sottoscrizione rigorosamente formulata, uno di essi è chiamato specialmente *Actor municipii Histoniensum*. Si spiega come accadeva la cosa: i Decurioni nominavano regolarmente una commissione, ma se si veniva al processo (od anche si veniva ad arbitramento, ciò che *ad similitudinem judiciorum redigetur*, I, 1, D., *de rec. qui arb.*, 4, 8), un solo fra essi si presentava come attore o difensore in nome del comune, e dirigeva la procedura con l'appoggio de' colleghi.

« L'antico diritto municipale non conosceva ancora il *Defensor* o *Syndicus*, vale a dire il rappresentante del comune istituito una volta per tutte; erano stati nominati per ogni caso particolare, con un decreto speciale dei Duoviri uno o più agenti (fr. 3, 4, 6, § 1, D., *Quod cujus.*, 3, 4). Ma non conosco alcun documento preciso che indichi in quale forma, all'epoca dell'impero, si agiva in giudizio per il recupero de' crediti comunali ».

[1]) Si può argomentare in questo senso dalla legge *Julia Genetiva*, cap. 69; Willems, 5.ª ed., p. 539. Se il magistrato non ha novato un debito della città obbligandosi personalmente, non è tenuto verso il terzo.

[2]) V. fr. 3, § 2, Dig., L, 8, *de administr. rerum ad civitatem partinentium*; Willems, 5.ª ed., p. 545, 604; Bouchard, p. 491. Confronta Kuhn, I, p. 242, che oppone la parte del Questore a quella del *Curator reipublicae* o del *Duumvir*. Vedi sui mandati di pagamenti le nostre note a pag. 13, 77, 85, 94 del volume II.

[3]) È solo in questo senso che sarebbe permesso di dire che il Curatore distribuisce i fondi ai curatori speciali; v. Bouchard, p. 191; Houdoy, p. 435.

zione [1]). Era un semplice dirigente incaricato della direzione e della sorveglianza delle operazioni, poi, come intermediario col questore o cassiere, del pagamento degli assunti a mercede. La comodità pratica degli affari e la natura delle cose volevano che fosse così.

Ma ordinariamente i lavori si aggiudicavano [II, **84**] ad un appaltatore, ciò che preveniva ogni difficoltà. Il Curatore della repubblica ordinava il mandato consegnandolo direttamente al *Redemtor*, di cui aveva liquidato il credito dietro visione del contratto d'appalto, *Lex operis*, e dell'approvazione de' lavori.

Quanto i privati lasciavano cadere in rovina la loro casa e rifiutavano di ripararla [2]), il Curatore della città faceva procedere di ufficio alla riparazione, d'ordinario per via di aggiudicazione. La cassa municipale anticipava il prezzo all'appaltatore e, se il proprietario non lo rimborsava all'*Arca publica*, poteva essere espropriato dell'edifizio a profitto della città [3]).

Si trova una procedura non identica, ma analoga, nella legge *Julia municipalis*, detta tavola d'Eraclea, a proposito de' lavori che l'edile prescriveva ad un frontista della strada pubblica che rifiutava di eseguirli. L'edile, come ha benissimo osservato Mommsen, aggiudicava i lavori [4]);

---

[1]) Il Curatore della repubblica (v. note al volume I; e le note a pag. 67, 69, 83, 136 del terzo libro, volume II) non era un contabile in danaro, come hanno creduto a torto, secondo noi, parecchi autori, come Bouchard, p. 490; Houdoy, p. 407, 435; Mispoulet, II, p. 130; Jullian, p. 144; Karlowa (I, 2, § 74, p. 566 e § 104, p. 896), non gli dà come noi che un potere di controllo o di amministrazione. Una simile confusione di attribuzioni sarebbe stata contraria, infatti, alla tradizione di Roma (v. T. Mommsen, *Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 119, 180, 228, 674, 675, 677, 678; II, 1, p. 123 a 126, 422, 541, 550 e s.) e degli antichi municipî ove il solo Questore era contabile in danaro (v. Houdoy, p. 406; fr. 18, § 2, Dig., L, 4) ed il Duumviro o l'Edile, ordinatore (v. *Lex Julia municipalis*, c. 16; *Lex Malacitana*, cap. 63, 64, 66; Marquardt, I, 491; Houdoy, p. 402; Walter, n. 306). Lo stesso principio di separazione delle due funzioni è ricordato nel Basso Impero in occasione del *Tabularius* e del *Susceptor*, (v. Cod. Theod., XII, 6, 30, *de susceptoribus*, nota 676 precedente; i *duumviri aerarii* che si trovano citati erano pure degli amministratori e non dei Questori. Vedi Houdoy, p. 411; L. Renier, *Mélanges*, p. 69.

[2]) L'obbligo di riparare le case che cadevano in ruina rimonta a tempi molto antichi (v. note volume I, p. 530 e 531 e Sveton., *Vespasian.*, 8); Aurelio pittore (*Epit.*, 18); fr. 7, Dig., I, 18, *de officio praesidis;* fr. 46, D., *de damno infecto*, XXXIX. 2; c. 8, Cod. J., *de aedif. privat.*, VIII, 10; T. Mommsen, *Staatsrecht*, p. 480 e s.; Ortolan, 11.ª ed., I, p. 112 e II, n. 394; Houdoy, p. 437 e s.; C. Giraud, *Les nouveaux bronzes d'Ossuna*, p. 49 e s.; *Lex Julia munic.*, I, 71 e *Lex Jul. Genetiv.*, cap. 75.

[3]) Vedi Dig., XXXIX, 2, fr. 46, pr. e § 1; Papiniano, fr. unico, § 1, Digest., XLIII, 10, *de via publica et si quid in ea factum;* C. J., XI, 29, 4, *de jure reipubl.*; *Lex Julia municipalis*, § 10, apud Bruns, *Fontes*, 4.ª ed., p. 97; Walter, 574, nota 99; Serrigny, 574; Kuhn, I, p. 59; Haenel, *Corpus legum*, p. 45. Sugli stabili pericolosi, v. *L. Julia Genetiva*, cap. 76.

[4]) V. *Lex Julia municipalis*, linea 36, *ubi supra*; T. Mommsen, r. *Staatsrecht*. 2.ª ed., II, p. 500, nota 3; Bruns ha spiegato i capi 7 a 10 di questa legge ne' suoi *Symbolae Bethmanno-Hollwegio oblatae*, Berol, 1868, p. 45-53.

il Questore iscriveva il *Redemtor* come creditore, e, d'altra parte, il proprietario come debitore rimpetto allo Stato.

Se la Curia aveva comprato con l'intermediario de' suoi magistrati o Curatore, dei grani, [II, **85**] de' mobili o degl' immobili, o decretato uno stipendio ad un professore, il Curatore della repubblica, dopo aver riconosciuto la validità dell'atto, liquidava il credito (giacchè un decreto del Senato contrario alle leggi sarebbe stato nullo)[1]), e consegnava un mandato a profitto del creditore sulla cassa municipale[2]). Osserviamo che, reciprocamente, un debitore della Città non poteva ottenervi un ufficio onorifico prima di essersi liberato del suo debito verso di essa[3]).

Il Curatore che aveva comprato e rivenduto del grano per i cittadini, poteva ordinare di restituire ad un proprietario il valore estimativo dei grani che gli fossero stati tolti ingiustamente dopo la sua compera[4]). È proprio la decisione di un ordinatore a profitto di un creditore, decisione che deroga alle regole ordinarie della vendita, *res perit creditori*, per ragione di favore speciale per la pubblica alimentazione. Ne' casi in cui il Curatore esercita una giurisdizione in materia contenziosa e finanziaria, ordina con sua sentenza di pagare un' indennità alla Repubblica, *Indemnitatem Reipublicae praestari jussit*[5]), salvo a farla liquidare in seguito se la sentenza non ha ancora determinato l'ammontare.

[1]) V. fr. 4, § 2, Dig., L, 9, *de decretis ab ordine faciendis*. La Curia non poteva agire che ne' limiti legali, e per conseguenza non doveva derogare alle leggi esistenti, ed il Governatore avrebbe dichiarato nullo un decreto di tal genere.

[2]) *Solvi constituit* dice il fr. 3, § 2, Dig., L, 8, *de admin. rerum ad civitatem pertinentium:* altrove, è detto, *Solvi jussit, Jussio percipiendi*. Vedi le nostre note a pagine 13, 27, e 79, t. II.

[3]) Vedi c. 1, Cod. J., *de debitor. civitatis*, XI, 32.

[4]) V. fr. 2, § 6, Dig., L, 8: *Grani aestimationem per injuriam post emtionem ablati, quae sationibus publicis refertur, curator reipublicae domino restitui jubet*. Questa legge è stata molto dibattuta fra gl' interpreti (v. Cujacio, *Observation.*, XXXVII, 9, *ad h. legem;* Pothier, *Pandect.*, L, 8, *ad.*, fr. 2, § 6; Brunemann, *ad Pandectas*, L, 8). Quinion, p. 67 e s., ha dato di questo testo un'interpretazione molto semplice e che è stata seguita da Houdoy, p. 470 e s. Questa spiegazione riposa sui bisogni particolari al servizio dell'annona, che hanno fatto derogare al diritto comune. in materia di rischi della cosa venduta. Un Curatore, incaricato dal consiglio locale di procurarsi del grano, per rivenderlo agli abitanti del municipio, ha venduto un lotto ad uno di essi; questa quantità di grano è tolta con la violenza dopo la compera e prima della consegna. La perdita dovrebbe andare al creditore (v. Institut. Just., III, 23, § 3, *de emtione venditione;* Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª ed., II, p. 349 e s.), vale a dire al compratore dell' oggetto certo che è scomparso per forza maggiore; nondimeno in questo caso la città deve il valore a questo concittadino che ha bisogno di grano: *Curator reipublicae domino restitui jubet.*

[5]) V. Cod. J., VII, 46, 2, *de Sententia quae sine certa quantitate profertur*. Ecco il testo di questo rescritto indirizzato dall' imperatore Alessandro a Marcello:

« Quanquam pecuniae quantitas sententia Curatores reipublicae non continetur, sententia tamen ejus rata est. quoniam indemnitatem. reipublicae praestari

[II, 86] SEZIONE III.

Gestione dei contabili in natura o in danaro.

§ 1. — Gestione dei contabili in natura.

Il Comune poteva aver diritto a prestazioni in natura, sia da parte de' suoi fittaiuoli [1], sia a titolo d'Annona imposta a certi *Possessores* nell'interesse della popolazione [2], per esempio per fornitura di alimenti o di materiali da costruzione o di riscaldamento [3]. Queste derrate erano versate nelle mani di ricevitori, *Susceptores*, o magazzinieri della città, *Praepositi horreorum* [4]. Questi pesi locali erano indipendenti dalle prestazioni dovute nell'interesse dello Stato, per esempio per le truppe in marcia, per gli *Agminales equi*, per la posta pubblica, *Munera rei vehicularis*, etc. [5]. Il contribuente pagava contro quietanza a lui consegnata dal ricevitore, ed in vista del ruolo de' contribuenti, *Breves*, o dall'atto di affitto conservato e comunicato dall'archivista comunale, *Tabularius civitatis*. Naturalmente le cose dovevano procedere [II, 87] nella stessa maniera che per l'Annona dovuta allo Stato [6], e raccolta ugualmente per mezzo de' ricevitori municipali, in presenza di un decurione e di un misuratore, *Ponderator* [7].

In alcune provincie almeno, il carico delle forniture materiali esatte per la posta pubblica, *Cursus publicus*, pesava sui proprietarii della città, indipendentemente dalla cura di vigilare all'organizzazione del servizio, *Sollicitudo cursus vhicularis*, *munus personale* che Kuhn ha molto nettamente distinti [8]. Occorreva, per il trasporto delle derrate, fornire de'

jussit ». La decisione del Curatore della città constata un credito da liquidare, a seguito, a profitto della città, senza dubbio per mezzo dello stesso magistrato dal quale emana la decisione, salvo appello al Governatore della provincia.

[1]) Vedi Siculus Flaccus, *de conditione agrorum*, p. 163; Hyginus, *de conditione agrorum*, p. 116.

[2]) I *possessores* possono dovere alla città alcune prestazioni: fr. 18, § 25, Dig., L, 4, *de muneribus*: fr. 27, § 3, Dig., *de usufr.*, VII, 1; Kuhn, I, p. 64; Thierion de Montelin, *op. citata*, p. 117.

[3]) Così il possessore può essere tenuto a consegnare della legna, etc. Aggenus, *in Frontin.* p. 18, 21; Agennius, *de controversiis agrorum*, p. 86; Boeckh, Cod. J., Gr., I, 355.

[4]) Fr. 18, § 8, Dig., *de muneribus*, L, 4.

[5]) Vedi Kuhn, I, p. 65 e s. Le prestazioni locali non escludono quelle dello Stato.

[6]) Vedi Walter, n. 408, note 59 e 1; Bouchard, p. 491.

[7]) V. Cod. Th., XI, 4, 1, *ne collatio per logographum*, etc. Nè il *Tabularius* o contabile locale, nè il segretario può maneggiar danaro.

[8]) Vedi Kuhn, I, p. 65. Vedi innanzi, nota a volume I, p. 517.

carri, *Angariae*, ed i loro cavalli ed anche de' conduttori in determinati limiti [1]). I postiglioni, *Mancipes*, ed i loro messi rispondevano della conservazione o del buon impiego degli animali e delle derrate messe nei luoghi dove si tengono i cavalli di ricambio o case di posta, *Mutationes* o *Mansiones* [2]). L'Imperatore prescriveva al Prefetto del pretorio di proteggere i provinciali contro le esazioni commesse da questi agenti per cagione dei foraggi [3]).

§ 2. — Gestione dei Contabili in danaro.

In principio, il contabile in danaro, era, per il Comune, il Questore, custode della cassa comunale, *Arca publica* [4]), [II, **88**] il solo generalmente incaricato di riscuotere e pagare per conto della città e sull'ordine o mandato dell'ordinatore [5]). Vi erano ancora, difatti, dei Questori nelle città del Basso Impero [6]); ma il maneggio de' fondi poteva ancora essere affidato ad un decurione, munito a tal uopo di una carica speciale ed annuale, *Munus*, in qualità di *Curator aerarii, Curator pecuniae publicae*, etc. [7]), come si nominavano dei Curatori per far riscuotere certe rendite e collocarle, *Curatores ad colligendos civitatum publicos reditus* [8]) o *Curator pecuniae exigendae et attribuendae* [9]). Ma non è provato che, *in questi ultimi due casi*, i Curatori fossero altra cosa che degli amministratori incaricati di agire, *exigere*, e di collocare, e che avessero la custodia ed il maneggio di una cassa speciale e distinta dalla cassa ordinaria della città, ovvero della stessa cassa comunale, in luogo e vece di un questore.

[1]) V. Cod. Theod., VIII, 3, 5, 17, 28, 30, *de Cursu publico*. Kuhn, I, p. 66 e Gustavo Humbert, *Mémoire sur le Cursus publicus*, nel *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, volume XXI.

[2]) V. Codice T., VIII, 5, 60; XI, 1, 9, *de annona et tributis*.

[3]) V. Walter, nn. 408, 409, sulle *Species annonariae* e *Cellarienses*. J. Godefroi sul Codice Theodosiano, VII, 10, 15, XI, 1. 9; Serrigny, n. 354; G. Humbert, *memoria citata*, p. 362 e s.

[4]) Si chiamava *Quaestor pecuniae publicae* o *aerarii* (fr. 18, § 2, D., L, 4; Orelli, II, nn. 3987-3990. Walter, n. 306; Houdoy, p. 403 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 603).

[5]) Il Questore municipale era nominato, come al III secolo, dal Senato locale, fra i decurioni (v. *Album ordinis Tham.* nell'*Ephemeris epigraphic.*, III, 78-81 e C. Theod., XII, 1, 84, *de decurionibus*; C. J., 31, 45; Dig., L, 2, 7, § 2; Kuhn, I, p. 42 e s.; Houdoy, p. 406.

[6]) Sull'esistenza dei questori in parecchie città del Basso Impero, v. Houdoy, p. 407; Willems, 5.ª ed., p. 603; Kuhn, I, p. 42; ma spesso questa carica era divenuta un semplice *Munus personale*, fr. 18, § 2, Dig., 2, 4, *de muneribus*.

[7]) Vedi sul *Curator aerarii* o *Pecuniae publicae*, v. Orelli, nn. 3807, 4000, 3976; Grüter, 481, 6; T. Mommsen, *I. R. N*, 719; Kuhn, I, p. 43.

[8]) V. fr. 18, § 9, Dig., L, 4, *de muneribus*.

[9]) Orelli, n. 3882; *C. I. Gr.*, 3945; Kuhn, I, p. 43.

Sarei dunque molto alieno di ammettere, col presidente Bouchard ed altri autori che lo hanno seguìto [1]), che esistessero tre casse differenti nella città cioè: 1.° quella del *Curator reipublicae;* 2.° quella [II, **89**] del *Curator Kalendarii* e 3.° infine quella del Questore o ricevitore municipale ordinario. Questa opinione non mi pare che poggi su testi precisi e decisivi; è d' altronde contraria alle antiche tradizioni del diritto di Roma e del diritto comunale dell' impero, conosciuto dagli avanzi delle leggi municipali *Julia municipalis, Julia Genetiva, Malacitana* e *Salpensana*, infine allo spirito d'ordine dei Romani ed al principio della legge 30, Codice Teodosiano, XII, 6, *de susceptoribus.* Come il *Curator reipublicae*, il cui ufficio generale incontestabile era quello di un ordinatore, per confessione di tutti e dello stesso Bouchard, sarebbe stato tuttavia contabile in danaro ed incaricato di controllare sè stesso?

Occorrerebbero delle prove evidenti per farci adottare questa innovazione nella legislazione così diffidente e così regolamentare del Basso Impero! L' autore cita ancora, in appoggio del doppio incarico del *Curator Kalendarii*, il parere di J. Godefroi, ma i testi parlano, a proposito di questo Curatore, d' *exigere* o *convenire*, vale a dire per il procedimento contro i debitori di capitali od interessi comunali, e non precisamente di pagamenti fatti nelle sue mani ed in una cassa speciale a questo Curatore; egli chiedeva che si pagasse, naturalmente, al ricevitore comunale. Non esisteva [II, **90**] alcuna cassa del *Curator Kalendarii*, più che non ve ne fosse una del *Curator reipublicae.*

---

[1]) Bouchard (490), che probabilmente ha seguìto J. Godefroi, è stato egli stesso seguìto da Houdoy (p. 407, 435, 467 e s.); da Thierion de Montclin (p. 106), e Quinion (p. 63) l'aveva preceduto nel 1859. Il sapiente autore degli *Études sur l' administration des finances chez les Romains* aveva probabilmente l' attribuzione di riscuotere i frutti de' beni comunali e cita in questo senso J. Godefroi, *Paratitla* sul Codice Theodosiano, XII, 2, 1. Ma il testo parla di esecuzione, *Exigere*, ciò che equivale d'ordinario a *Convenire* (v. Cod. Th., XI, 1, 1; XI, 7, 1, 8, 9, 10, 12, 18, 19).

Al contrario differenti titoli sono consacrati dal Codice Theodosiano e dal Codice Giustinianeo agli *Exactores* da una parte (C. Th., XIII, 8; C. J., XII, 51, *de executoribus et exactoribus* e C. Th., XI, 7; C. J., X, 19, *de exactoribus tributorum*), ed ai *Susceptores* od *Arcarii* dall' altra (C. Th., XII, 6; C. J., X, 70).

La legge 1, Cod. Th., X, 24, distingue assai bene gli *Exactores* dai *Tabularii* dagli *Arcarii* e dagli *Officii rationum;* v. pure fr. 18, § 8, Dig., 50, 4, *de muneribus* e le nostre note del terzo libro più sopra a pag. 39. 48, 49. Il Curatore chiedeva che si pagasse al ricevitore e faceva, all' occorrenza, condannare il debitore a pagare all' *Arca publica* del comune che era rappresentata dal curatore. D' altronde non si comprenderebbe che il *Curator Kalendarii*, nominato dal governatore, dietro informazioni, o talvolta dall' imperatore (Orelli, n. 4006), fosse un semplice cassiere e dispensato di dar cauzione! (Dig., L, 8, 9, § 7, *de admin. rerum ad civitat. pert.*). Si sarebbe detto allora *Curator Kalendarii* ed *Arcae publicae* o *aerarii;* ma l' uno esclude implicitamente l' altro (d' altronde vedi le nostre precedenti note a pag. 72 e 76).

Ma, ciò che è molto differente, niente impedisce di ammettere che vi fossero talora, in alcune città, delle casse e de' cassieri speciali non ordinatori [1]), come il *Quaestor pecuniae frumentariae* o il *Praepositus pecuniae frumentariae*, ed il *Quaestor alimentorum* o *Pecuniae alimentariae* [2]) che qualche volta si oppone al Questore ordinatore [3]). Il primo era incaricato della contabilità speciale delle fondazioni alimentari.

Il Questore municipale aveva sotto i suoi ordini degli scribi [4]), impiegati a registrare su libri di cassa i pagamenti da lui operati ed a lui fatti

[1]) A questi Curatori eccezionali può applicarsi l'espressione di Ulpiano, *Pecuniam publicam tractare* nel fr. 2, §§ 1 e 4, *ad municipalem*, L, 1; in opposizione ad *erogandam decernere*, che mi pare comprenda il fatto di ordinare una spesa ed anche di emetterne il mandato come amministratore. Ma, applicato al Senato ed alla Curia, *Decernere pecuniam* o *Salaria* significa aprire un credito. Tacito dice dei pretori dell'*Aerarium*, successori de' questori nel maneggio del denaro: *Nam tum a praetoribus tractabatur aerarium* (*Histor.*, IV, 9).

[2]) Vedi T. Mommsen, *I. R. N.*, 10, 1954, 3903, 4771, 5628, 6537; Orelli, 3366.

[3]) Vedi Kuhn, I, p. 42. Qualche volta lo stesso cittadino occupa le due cariche, v. Orelli, 3908, 6666; Mommsen, *I. R. N.*, 3631; Orelli, 613.

[4]) V. c. 3, Cod. Th., *de tabulariis*, VIII, 2; Kuhn, I, p. 44; Mommsen, *I. R. N.*, 3631. Se il cassiere rifiutava di ricevere, v. Cod. Th., XII, 6, 2, § 1, *de susceptoribus*.

« Sappiamo — dice Giraud, *Les nouveaux bronzes d'Ossuna*, p. 57 e s. — che gli *scribae* a Roma, come nelle provincie, erano specialmente impiegati al maneggio del danaro pubblico, e alla tenuta de' libri di conti tanto dello Stato che de' privati. La legge della colonia Genetiva conferma queste nozioni che ci avevano trasmesse Cicerone e Festo (v. Festus, p. 333, ed. Müller: *scribae, librarii qui rationes publicas scribunt in tabulis;* Cicer., *pro domo*, XXVIII; 74; *Scribae . . . nobiscum in rationibus, monumentis publicis versantur;* e, *in verrem*, III, 79; T. Mommsen, v. *Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 33, e s.; *adde* Roth *de re municipali*, p. 122, e la legge volgarmente conosciuta sotto il nome di legge Cornelia di *Scribis, viatoribus*, nel mio *Enchiridion*, p. 641, T. Mommsen, *dissert. ad legem de Scribis*, etc., Kiel, 1843; Haubold, *Monum. legalia*, p. 85 ed il *Corpus inscript.*, di Berlino, VI, I, p. 406, ove si troveranno due vecchi monumenti epigrafici relativi agli *Scribae quaestorii*. La legge Genetiva porta, cap. 81: *Quicunque duumvir. aedilisve Coloniae Juliae erunt, ii Scribis suis qui pecuniam publicam, colonorum quae rationes scripturus erit* . . . . ma noi ignoriamo che prima di darsi all'esercizio della loro industria, essi fossero tenuti a prestare pubblicamente, nel foro ed in un giorno di mercato, il giuramento professionale di disimpegnare bene e fedelmente il loro incarico di contabile, e tenitore de' libri:

Antequam tabulas publicas scribat, tractetve in concione, palam, luci, mundinis, in forum, jusiurandum adigito, per Jovem eosque penates, sese pecuniam publicam ejus coloniae concustoditurum (sic) *rationes que veras habiturum esse;* doveva essere redatto processo verbale di questo giuramento: *uti quisque scriba juraverit in tabulas publicas referatur facito*, e probabilmente era il Duumviro o l'Edile al quale lo Scriba era addetto che doveva procedere alla prestazione del giuramento e constatarne il compimento.

« L'ufficiale ministeriale che non avesse compiuto questa formalità preliminare sarebbe stato dichiarato incapace di tenere dei registri pubblici, e di ricevere il

e di dare quietanza particolareggiata, per suo ordine, dopo aver verificati gli atti constatanti la natura e l'ammontare del debito del debitore forniti dal *Tabularius* o capo della contabilità, custode degli archivi della città [1]). Si ricorda che in materia d'imposta, ove esisteva un *Susceptor* speciale, la quietanza era redatta da un *Annotator* e registrata nel *Tabularium*. Si potrebbero qui invocare questi testi ed applicarli per analogia.

Vi era in alcune città, per facilitare l'approvvigionamento [II, **91**] a buon mercato, una cassa speciale dei fondi destinati dalla Curia o da un donatore alla compera per mezzo dei Curatori o *Sitones* o *olearii*, di grano od olio [2]), *Frumenti vel olei publici publica alimenta* [3]). Questa cassa era custodita da un *Quaestor pecuniae frumentariae* o *Praepositus pecuniae alimentariae* [4]).

I testi collegano la cura dell'Annona, *Cura annonae*, alla *Quaestura arcae et alimentorum* ma senza attribuirle allo stesso individuo cumulativamente [5]). Inclino a credere che questo Curatore facesse le compere e le vendite e consegnasse i mandati sulla cassa del Questore speciale. giacchè il giureconsulto Ermogeniano distingue benissimo il *Munus frumenti comparandi* ed il *Munus arcae frumentariae* [6]). Quanto al *Curator reipublicae rei alimentariae* [7]), non è che un cassiere degli alimenti come il *Quaestor alimentorum Caesaris* citato innanzi [8]); giacchè si trova nel *Cursus honorum*, talvolta in basso, talvolta all'apice della carriera [9]). In

salario attribuito alla sua funzione, e probabilmente anche di ricevere i depositi che si affidavano agli Scribi i quali avevano prestato il giuramento debito: *qui ita non juraverit, is tabulas publicas ne scribito neve aes apparitorium mercedemque ob eam rem capito.* Infine il magistrato competente che non avesse punto esatto il giuramento dello Scriba sarebbe stato passibile di un'ammenda di 5,000 sesterzi, di cui il recupero e l'azione giudiziaria erano abbandonati, secondo il diritto comune, allo zelo ed alla diligenza di ogni cittadino della colonia, ecc. »

[1]) Vedi sul *Tabularius* della Città, fr. 18, § 10, Dig., L, 4; J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, VIII, 2, 1; XIII, 10, 1; Bethmann-Hollweg, III, § 142, p. 150, 160 e note 189, 194, 195; Walter, n. 407; Houdoy, p. 474 e sopratutto le nostre note del terzo libro a pag. 10, 13, 53, 57 precedenti, e seguenti note a pag. 95, 96, 106, 133, 161, 174, 1173; Karlowa, I, 2, p. 901.

[2]) V. fr. 1, § 2; 18, § 5, Dig., *de muneribus*, L, 4; fr. 21, D., *ad municipalem*, L, 1; fr. 2, § 4; fr. 9, § 5, Dig., L, 8; Novella di Giustiniano, CXXIII, § 16.

[3]) V. c. 3, Cod. J., *de compens.*, IV, 32; fr. 2, § 3, Dig., *de adm. rer.*, L, 8; Mommsen, 1955, *ad annonar. pecuniam.*

[4]) T. Mommsen, 5175, 4771.

[5]) V. pure Kuhn, *op. citata*, I, p. 47, nota 284.

[6]) Ermogeniano, fr. 1, § 2, Dig., *de muneribus*, L. 4.

[7]) Vedi Wilmanns, 2065, 2700, 2012.

[8]) Vedi Orelli-Henzen, nn. 3908, 6666, *Quaestor alimentorum, Caesaris*, *Quaestor reipublicae;* Willmanns, 2050, *Quaestor sac*[rae], *p*[pecuniae], *q. p*[ecuniae] *p*[ublicae].

[9]) Vedi Willmanns, nn, 2065, 2700, 2022; Mispoulet, *Les institutions politiques des Romains*, II, p. 213, 244.

quest' ultimo caso, poteva essere un inviato straordinario dell' imperatore; ma diversamente non era che un contabile messo sotto gli ordini del *Praefectus alimentorum* o del *Procurator viarum et alimentorum* [1]) con [II, **92**] gli schiavi impiegati in questo servizio.

Bisogna ammettere, con Mispoulet, che il Questore era incaricato del maneggio dei fondi. Il Prefetto, secondo noi, vigilava solo all' impiego del danaro ed all' emissione dei pagamenti a favore di fanciulli aventi diritto, *Pueri*, per mezzo del Questore o di costui per mezzo dei proprietari che pigliavano in prestito.

Era lo stesso, in generale, del *Curator operum Publicorum.*

Un testo pare autorizzarlo nondimeno a pagare gli appaltatori con cui avesse trattato; ma noi intendiamo il frammento 9, Digesto, L, 8, del caso in cui il Curatore, o era autorizzato ad emettere un mandato a profitto suo, o si è fatto consegnare un mandato in blocco dal *Curator reipublicae* o dal Prefetto sul credito aperto, *Pecunia data,* dal consiglio locale, e pagabile dal Questore affine di saldare il conto con gli operai. Così questo Curatore risponde degl' interessi sulla somma dovuta nel caso che non l' abbia versata a tempo agli appaltatori. Se egli ha agito contro di essi per causa di mancata esecuzione, risponde del capitale del credito, ma non degl' interessi, salvo il caso di frode [2]).

Quando un Curatore speciale aveva missione dalla Curia di procurare l' Annona, poteva ricevere dal Curatore della città un mandato sulla cassa municipale, affine di attingervi i fondi necessari agli acquisti [II, **93**] del grano e dell' olio. Se egli impiegava questo danaro ad altro uso, il *Curator reipublicae* gli ordinava di restituirli alla cassa, senza potere opporre compenso [3]). Se il Curatore dell' Annona aveva al contrario acquistate le derrate, egli le rivendeva alla città, ovvero la Curia gli faceva rimborsare il prezzo d' acquisto, con gl' interessi [4]), constatato sui registri pubblici [5]).

Il giureconsulto Charisio calcola pure fra i *Munera personalia* di un comune, accanto alla *Cura frumenti dandi,* il mantenimento od anche la costruzione degli edifizî e delle vie pubbliche, il riscaldamento de' bagni comunali, le legazioni, tutto sotto la condizione di una indennità dovuta dal Comune per questi incarichi [6]). Infatti si dovevano agli inviati, *Legati,*

---

[1]) O sotto gli ordini del *Curator alimentorum distribuendorum*, Orelli, 530, Kuhn, I, p. 47.

[2]) V. fr. 9, Dig., L, 8, *de admin. rerum*; fr. 17, Dig. XXII, 1, *de usuris*; Quinion, p. 124; Houdoy, p. 471 e s.

[3]) V. fr. 2, § 4, Dig., L, 8, *de admin. rer. ad civit. pertinentium.*

[4]) Fr. 2, § 4 e 5, Dig., L, 8, allo stesso titolo.

[5]) Fr. 2, § 6, Dig., L, 8, allo stesso titolo.

[6]) Fr. 18, § 5, 6, 7, Dig., L, 4, *de muneribus.* Su queste legazioni, v. Amedeo Thierry, *Alarie*, p. 114 e s.; Paolo Leroy, *Des légations suivant le droit et les usages romains*, Paris, 1874; Houdoy, p. 415 e s.; *Lex Genetiva,* cap. XCII; Bethmann-Hollweg, III, p. 24, nota 57 e p. 101; Serrigny, n. 270; Bouchard, p. 84, 86, 441 e s. e le nostre note a volume I, p. 459 e le note a vol. II, pag. 15 e 58.

le spese di viaggio, *Viaticum* o *Legaticum* [1]), un'indennità ai Curatori summenzionati [2]), il più spesso con l'aiuto di una sottoscrizione de' municipî o de' fondi della città, o di una sovvenzione dello Stato [3]), o di una cotizzazione imposta ai decurioni, *Pecunia publica* [4]).

Ma in generale si deve conchiudere, col dottor E. Kuhn, nel suo sapiente trattato sull'organizzazione delle Città e la condizione dei cittadini fino a Giustiniano, che il *Curator* di un *Munus* aveva la disposizione dei [II, **94**] fondi destinati a quest'oggetto, sotto il controllo del *Curator reipublicae* [5]). Era tutt'altra cosa quando il *Munus* consisteva precisamente nel maneggiare il danaro, *Tractare pecunias,* in mancanza od in assenza del Questore ordinario o di un Questore speciale per una cassa particolare.

Infatti Ulpiano mette nettamente in opposizione o distingue molto chiaramente, in un testo messo troppo poco in evidenza fin qui [6]), tre missioni diverse che possono essere affidate ad un decurione: *Pecuniam tractare, sive erogandam decernere* o *Vectigalia locare.* La prima espressione si riferisce evidentemente al maneggio del danaro, la seconda all'ordine di spendere (se si trattava di un decreto del Senato, ciò vorrebbe dire aprire un credito); la terza ad un atto di gestione amministrativa. Infatti dal tempo del giureconsulto Ulpiano, nella prima metà del III secolo, il compito de' decurioni già non consiste più solo nel deliberare in consiglio municipale. Si comincia ad affidare a determinati decurioni delle cariche che sostituiscono sempre più le magistrature, *Honores*, investite altra volta in maniera permanente del potere esecutivo. È sopra-

---

[1]) V. fr. 18, § 12 Dig., *de muneribus*, L, 5; fr. 36, Dig., L, 1; fr. 2, § 3, Dig., L, 5; c. 15, 18, Cod. Th., XI, 16; Houdoy, p. 459.

[2]) V. c. 3, C. J., *de comp.*, IV, 31; c. 28, C. J., 4, *de episc. aud.*; c. 4, Cod. J., *de discussor.*, X, 30; Novella CXXVIII, Just., cap. 16.

[3]) V. c. 26, § 7, C. J., I, 4; c. 12, C. J., VIII, 12; c. 2, C. J., X, 25; c. 2, C. J., XII, 64, *publicae laetitiae*, etc.

[4]) D'onde l'espressione *publica pecunia* per opposizione alla *pecunia conlatitia* ed *a aeri* o *populo conlato* (v. Mommsen, *I. R. N.*, 219, 2125).

[5]) Vedi Kuhn, I, p. 52; c. 2, C. J., *de publica laetitia*, XII, 64; Novella CXXVIII, cap. 16. Credo che Papirio Giusto (fr. 9, pr. D, L, 8), riportando un rescritto di Antonino e Vero, opponeva il *Curator operum* al *redemtor operis*, e supponeva presso il primo, un ordinatore che non ha impiegato il credito apertogli con la delegazione, *pecunia attributa;* egli deve gl'interessi per non aver fatto pagare gli appaltatori; non deve niente se li ha convenuti in giudizio per costringerli all'esecuzione de' lavori.

[6]) V. Ulpiano, fr. 2, § 1 e 4, Digesto, *ad municipalem*, L. 1. Confronta Cicerone *pro Flacco*, 19, 44: *Civitas in qua nummus commoveri nullus potest sine quinque praetoribus. quatuor mensariis;* Lex Malacitana, cap. 60: *de pecunia communi cavent qui II viratum quaesturamve petent.* L'uno dà cauzione come ordinatore ed il secondo come contabile. Vedi Kuhn, I, p. 242; Houdoy, p. 406. Vedi pure le nostre note del libro III, volume II, a pag. 9, 19, 23, 27, 28, 30, 32, 48, 49, 83, 88, 97, 121, 123, 136.

tutto sotto l' impero del Codice Theodosiano, che questi Curatori, scelti nel Senato locale, prendono spesso il posto dei Questori [II, **95**] dei Duumviri ed anche dei *Curatores reipublicae* (v. p. 211, seguente).

Checchè ne sia, allorchè il Questore od il suo supplente aveva non più da riscuotere un pagamento, ma da fare un pagamento ad un creditore della città, il cassiere non doveva fare questo pagamento, come accadeva precedentemente, che su di un credito aperto dal consiglio municipale, espressamente o tacitamente, secondo un uso legale permanente, sulla esibizione da parte del creditore di un mandato a lui consegnato dall' ordinatore [1]) e del suo titolo di credito liquidato dal magistrato o *Curator reipublicae*; il cassiere pagava per mano del suo agente, e lo scriba od *Annotator* esigeva la quietanza, *Apocha* o *cautio* della parte che esigeva, per sicurezza del contabile. Costui prendeva nota sul suo libro di cassa dell' uscita di questi fondi e conservava la quietanza per imputarla sulle sue spese autorizzate, e farla collocare a suo credito (*acceptum ferre*), allorchè il suo conto veniva acclarato dal Senato municipale, sotto il controllo ulteriore del Governatore. Credo che il cassiere faceva registrare la quietanza dal *Tabularius* della città, come in materia d' imposta, affin di ben constatare immediatamente l' autenticità del pagamento.

Qualche volta l' ispezione delle finanze locali era affidata ad un inviato speciale [2]). È probabile pure [II, **96**] che, come si è detto in materia di Annona, quando la cassa male a proposito rifiutava di ricevere un pagamento, il debitore poteva far constatare la sua offerta in presenza di testimoni, e la pena del doppio era imposta al *Susceptor* recalcitrante [3]).

[1]) Troviamo l' indicazione di un credito speciale concesso dall' Imperatore nei termini seguenti: *Jubentibus nobis specialiter concessum*, v. Cod. Th., XII, 2, 1. *de praebendo Salario*, ed un ordine di pagamento così concepito: *Solvi constituere* (v. Dig. L. 8. 3, § 2). Altrove si adoperano le parole *Jussio jubere*. Vedi le nostre note 586, 803, 824, 831 a pag. 27, 77, 83, 85. Credo che il mandato doveva essere scritto e firmato dall' ordinatore, affinchè il cassiere, dopo aver pagato potesse conservarlo a suo discarico, con la quietanza della parte che riscuoteva, e che era soggetto al visto del *Tabularius* e del *Curator reipublicae*, se non emanava da quest' ultimo. Confronta Bouchard, p. 492.

[2]) Abbiamo visto le regole sulle quietanze, *Apocha*, *Cautio*, *Securitas*, parlando del pagamento del Tributo e della consegna dell' Annona, sugli stati, *Breves*, dell' *Actuarius*, o all' *Optio* sul mandato del Duca, mediante ricevuta che l' *Optio* rimetteva al ricevitore o magazziniere, *Susceptor militaris annonae* (Cod. Th., XII, 6, 27, 28, *de susceptoribus*). Quando uno schiavo pubblico era incaricato in qualità di *Actor* di ricevere i pagamenti per il Questore o cassiere, non poteva rilasciare quietanza che col suggello o l' approvazione del Duumviro (v. C. Th., XII, 1, 173, *de dec.*; C. J., XI, 40, 1, *de solut. et liberat. debit. civit.*: Otto Karlowa, *op. citata*, I. 2, § 94, p. 804 e 805).

[3]) V. Cod. Th., XV, 1, 6, *de operibus publicis*: XII, 2, I e J. Godefroi su queste leggi; Bouchard, p. 193.

In senso inverso, il creditore non pagato aveva il dritto di agire esecutivamente contro il Duumviro che disconosceva il debito, o il magistrato che rifiutava di emettere il mandato o il *Syndicus* della città [1]), o il cassiere che si ostinava a non pagare in vista di un mandato regolare [2]).

La contabilità del capo d' ufficio delle finanze e degli archivi della città, doveva servire di controllo a quella del cassiere, giacchè il *Tabularius* o Logografo, al quale era proibito di prender niente dai debitori della città [3]), e con più ragione era interdetto di pagar niente a' creditori, non aveva il maneggio di alcuna cassa. Ma depositavano nelle sue mani i titoli della città, e nei suoi registri, *Acta*, i processi verbali degli affitti o contratti passati per le mani dei magistrati [4]); egli doveva vistare, registrare e pubblicare le quietanze de' pagamenti fatti al cassiere dai terzi [5]), che le presentavano al *Tabularium*, e probabilmente anche dei pagamenti operati dal questore e delle quietanze a lui consegnate dalle parti [II, **97**] che versavano somme. È probabile che il *Tabularius* teneva pure registro de' mandati emessi dai magistrati e degli stati di trattamento del personale degli impiegati o degli schiavi pubblici della città, ai quali un salario o l'*Annona* era distribuita. Egli era tenuto a comunicare in certe epoche, ed ogni quattro mesi per l' *Annona*, forse al *Tabularius* del Governatore, per suo controllo, e certamente al cassiere locale, *Breves*, lo stato delle riscossioni e dei residui da recuperare. Il confronto delle scritture del *Tabularius* con quelle del Questore permetteva di controllare il maneggio de' fondi per mezzo del cassiere della città, e facilitare il giudizio delle sue contabilità

1) Vedi sul rifiuto di ricevere il pagamento, Cod. Th., XII, 6, 2, § 1. *de susceptoribus, praepositis et arcariis*, già citato, nota precedente a pag. 90 *in fine*.

2) V. fr. 1, 2 e 3, Dig., III, 4, *Quod cuj. universit.*; fr. 6, § 3; fr. 7, p. e § 2, *eodem titulo; Vaticana fragmenta*, 317. Inoltre, un cittadino può costituirsi spontaneamente *Defensor civitatis*, Dig. III, 4, fr. 1, § 3. Se la Città non si difendeva in giudizio, il creditore poteva domandare di essere messo in possesso de' beni della città, e, in caso di rifiuto a comparire, un secondo decreto ordinava di venderli. Era pure permesso di ottenere l' esercizio de' diritti di credito comunali contro i terzi debitori della città (v. c. 1 e 2, Cod. J., XI, 29, *de jure reipublicae*; fr. 8, Dig., III, 4; Thiérion de Montelin, *Tesi citata*, p. 145 e s.).

3) Il *Tabularius* non deve maneggiare il danaro comunale, *Tractare pecunias*, per conseguenza non deve esigere niente. T. c. *Unic.* Cod. Th., XI, 4, *ne collatio per logograph.* Confronta per il *Tabularius* del Governatore, C. Th., XII, 6, 30, *de susceptoribus*, etc. Vedi le nostre note del libro III, a pag. 10, 13, 48, 53, 69, 90, 161, 163, 227.

4) *Emtio quae rationibus publicis refertur*, dice il fr. 2, § 6, Dig., *de admin. rer.*, L, 8. Vedi su questa legge Cujacio, *Observat.*, XXVII, 9. Pothier, *ad Pandectas*, L, 8. e Quinion, *Tesi citata*, p. 69 e s., l' espressione *referre rationibus*. C. Th., X, 10, 14.

5) V. c. 2, Cod. Th., XI, 1, *de annon.*, e XII, 6, 27, § 1, *de susceptoribus*, etc.

per mezzo del Senato municipale [1]), al pari del controllo del Governatore della provincia [2]).

Ma converrà insistere su questo punto nella nostra terza parte consacrata specialmente al doppio controllo amministrativo e giudiziario.

[1]) Tale era la regola nelle leggi municipali (V. *Lex Malacitana*, cap. 67; fr. 13, § 1, D. *de divers. temporal. praescr.*, XLIII, 3, che non permette più di attaccare i conti, *Rationes subscriptae* e *expunctae*, dopo venti anni, contro il contabile, e dieci anni contro il suo erede (fr. 8, Dig., L, 8, *de adm. rer.*). Vedi pure sulla reddizione dei conti fr. 9, pr. e § 10, Dig. *de adm. rer.*, L, 8; fr. 21, § 2, Dig. L, 1; fr. 11 e 17, D. XXII, 2.

[2]) Vedi Bouchard, p. 492; Thiérion de Montclin, p. 107.

PARTE TERZA.

Del controllo delle finanze dello Stato e dei comuni

INTRODUZIONE.

Tratteremo separatamente del controllo delle finanze dello Stato e di quello delle città, dal doppio punto di vista amministrativo e giudiziario. Solamente, constatiamo qui da principio che in diritto romano, secondo l'importante osservazione degli spiriti più elevati [1]), l'amministrazione si

[1]) Vedi sulla confusione dell'amministrazione e della giustizia nelle stesse mani, Montesquieu, *Esprit des lois*, XI, 19, p. 218, ed. Lefèvre; ed. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats*, Paris, 1845, p. 177, 174, 279, 225, 322, 416, 428; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, § 129. p. 31 e p. 98, 99; Serrigny, nn. 19, 105, 108, 126, 129, 130, 149, 168, 166, 196, 292. 294, 308, 830 a 833; Bouchard, XVII e p. 57; Madvig, I, p. 589, 500; Cuq, *Études d' epigr. juridique*, p. 55; A. de Broglie, *op. citata*, II, p. 95 e s.

Sarà forse grato al lettore di ritrovare qui qualcuno dei principali passi che noi citiamo sulla confusione a Roma dell'amministrazione con la giustizia civile od anche repressiva, particolarmente sotto l' Impero, ove il potere proconsolare aveva ristabilito, nelle mani del Principe, anche a Roma, questo *imperium* altra volta limitato alla provincia o ai non cittadini.

« Gl' imperatori, dice Laboulaye (*Essai sur les lois criminelles des Romains concernant la responsabilité des magistrats*, p. 428 e s.), esercitarono, fin dal primo giorno, la giurisdizione criminale in concorrenza col Senato (Ulp., *Fragm.*, XII, 2; Dirksen, p. 103 a 185). Era una conseguenza naturale della parte elevata che rappresentavano nello Stato, e, come sotto l' impero, non altrimenti che sotto la Repubblica, non si distinse il potere amministrativo dal potere giudiziario, era impossibile che, incaricati dall' amministrazione per la più gran parte, essi non avessero un potere assoluto su Governatori provinciali, i quali non erano che loro delegati e loro subalterni. Così, mentre sotto la Repubblica, tutti i magistrati erano sovrani e mutuamente indipendenti; sotto l' impero, tutti i magistrati si trovarono gerarchicamente inferiori al Principe, che, riunendo nella sua persona le tre più alte dignità dello Stato, console, proconsole e tribuno, si trovò padrone dell'amministrazione della giustizia, etc. ».

« Innanzi tutto, occorre notare, dice de Bethmann-Hollweg (*Civilprocess.*, III. § 129, p. 31), che la tendenza de' principî della nuova organizzazione introdotta nell' impero da Diocleziano e Costantino, era di separare i diversi rami dei servizî pubblici; tuttavia non si preoccuparono affatto di applicare questo principio alla giustizia; essa restò, come prima, unita al potere esecutivo, a tutti questi gradi in

confondeva ordinariamente con la giustizia. Sopratutto in ciò che concerne la sanzione, piuttosto che relativamente alle persone che l'esercitano, la nostra distinzione presenta ancora dell' interesse. Bisogna dunque tener presenti le misure preventive, per esaminare il controllo amministrativo. Una volta commessi la colpa o il dolo in materia finanziaria, malgrado le misure di precauzione, è l'idea del diritto *sanzionatore*, della repressione che apparisce a sua volta. Essa ha bisogno di essere studiata a parte, anche quando una sola classe di autorità fosse incaricata di applicare le misure di prevenzione o di sanzione penale. Si è, del resto, distribuito in due capitoli ciò che concerne lo Stato ed i comuni, [II, **99**] salvo a seguire, in ciascuno di essi, delle divisioni identiche. Ciò permetterà di evitare delle ripetizioni relativamente al controllo delle finanze municipali, sottoposte a regole assai simili a quelle che reggevano il pubblico tesoro.

materia di polizia, di finanze, militare e per gli affari di Corte. Essa non offriva dunque alcuna garanzia contro la fiscalità de' funzionari. Inoltre, l'esercizio della giustizia fu allora, come l'amministrazione in generale, distribuito gerarchicamente tra i membri di un sistema di funzionari, sottoposti ad una centralizzazione sapientemente combinata. Sotto questo rapporto, il Principe formava il punto centrale. Ora, egli cambiava frequentemente la competenza delle autorità, o introduceva al loro posto, in casi particolari, delle commissioni straordinarie di giustizia, od anche attirava gli affari alla sua giurisdizione suprema. Non si è lontani neppure dall' antico principio romano, che attribuiva regolarmente il potere di giudicare ad un sol giudice.

« Al contrario, l'innovazione più grave consistè nell'ordinanza di Diocleziano che, sopprimendo di regola la *Judicis datio* da parte del Governatore, spogliò le parti della garenzia risultante dall'intervento del giudice giurato (v. *Civilpvocess.*, t. II, p. 782). L'ausilio che i magistrati avevano per lo innanzi in questa istituzione per l'esercizio della loro giurisdizione, si trovò indi rimpiazzato, sia dalla facoltà eccezionale di scaricarsi di questa missione, e per piccoli affari sui *Judices pedanei* v. § 139), sia col restringersi dell'elasticità della giurisdizione (§ 131), sia con l'istituzione, in via di principio, di un assistente e con la creazione di un numeroso personale di cancelleria (§ 141).

« Con l'annientamento di tutte le vere libertà municipali e lo sviluppo del despotismo burocratico, potevasi attendere anche la soppressione della giurisdizione dei magistrati municipali ed il suo passaggio agli ufficiali imperiali. Ma le Città stesse si erano trasformate in organi del despotismo degli imperatori; non solo fu lasciata la giurisdizione inferiore ai magistrati comunali, come l'avevano posseduta anticamente, ma fu istituita in tutti i luoghi, nella giurisdizione dei difensori delle Città, una carica di più; così, sotto questo rapporto pure, l'impero fu sottoposto, in tutte le sue parti, ad una livellazione dispotica ».

« Niente era così strano infatti, dice A. de Broglie (*l' Église et l' Empire romain*, sesta edizione, 1877, t. II, p. 195), nelle abitudini romane come ciò che oggi noi chiamiamo la divisione dei poteri. Non solo, come si è visto, l'imperatore riuniva sul suo capo l'insieme di tutte le magistrature della repubblica; non solo era tutt' insieme amministratore supremo, gran giudice e generale, ma quasi a tutti i

CAPITOLO I.

Del controllo delle finanze dello Stato.

Sarebbe inutile ritornare qui su ciò che si chiama spesso il controllo legislativo [1]). Si è già detto innanzi, a proposito del bilancio, che il solo imperatore esercitava in realtà questo controllo a proposito delle riscossioni e delle spese di cui fissava l'ammontare. Dovremo dunque occuparci quasi unicamente del controllo amministrativo e del controllo giudiziario in materia di contabilità pubblica.

SEZIONE I.

Del controllo amministrativo delle finanze dello Stato.

Una serie di misure, spesso bene intese e sempre molto complicate [2]), furono in uso nel Basso Impero, per prevenire gli abusi degli ordinatori e

---

gradi della gerarchia, questa confusione si riproduceva. Il minimo Governatore della provincia, qualunque fosse il suo titolo, aveva nelle sue mani, oltre l'amministrazione propriamente detta, l'armata, la giustizia e le finanze (v. Dig., *de officio proconsulis*, I, 16 e *de officio praesidis*, I, 28). Ogni distinzione delle magistrature civili e degli impieghi militari non solo non era in uso nell'antica Roma, ma non vi era neppure supposta. (Solo quest'ultimo punto fu cambiato da Diocleziano e Costantino: *nota dell'autore*). In ogni tempo, si erano visti i proconsoli volta a volta marciare alla testa delle truppe, o rendere sentenze dall'alto del loro tribunale. In quelle teste romane così meravigliosamente organizzate per il comando, la scienza del diritto era andata sempre congiunta all'uso abile della forza, e la stessa persona, in una provincia, faceva, applicava ed eseguiva la legge senza scrupolo. Inoltre, fra questi Governatori di provincia e l'autorità centrale, non vi era alcun intermediario. I Governatori erano indipendenti ne' loro sistemi, come altra volta i legati della repubblica andavano ad organizzare una conquista. Tutti gli affari amministrativi e giudiziari arrivavano così alla rinfusa al Consiglio dell'imperatore, e la sorveglianza del capo supremo, obbligata ad esercitarsi su tutti i punti dello impero contemporaneamente, restava imperfetta e debole. Questa confusione, congiunta all'indolenza di alcuni imperatori e dallo spirito di favoritismo che accompagna il potere assoluto, avea dato origine alla formazione di un ministero universale che, sotto il nome di prefettura del pretorio, aveva a poco a poco invasa la totalità del potere imperiale. »

[1]) Sul *controllo legislativo*, v. Serrigny, p. 6 e nn. 795, 833, 1066, 1067; Bouchard, p. 368, 440 e s.; Hébert, *Thèse citée*, p. 91 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 271, 501; Marquardt, II, 2.ª ed., 1884, p. 77, 79, 149, 179, 298; Vigié, *Des droits de douane*, Parigi, 1884, p. 9 e s. e precedenti nostre note del vol. I, p. 513, 514, 783.

[2]) Bouchard ha saputo reder giustizia alle notevoli vedute dei Giuristi e del Governo romano in materia di contabilità (v. *Etudes*, p. 448 e s.). Ma abbiamo

de' contabili a detrimento [II, **100**] del tesoro, sottoponendo i loro atti ad alcune formalità o scritture ed anche ad ispezioni, ed in ogni caso a conteggi ulteriori, sia di amministrazione che di gestione. Ma si risentiva ancor più che sotto il periodo precedente, a causa della scomparsa dei poteri finanziarî del Senato e delle principali franchigie delle Curie municipali, la mancanza di un tribunale speciale in materia di conti, istituito sia per dare il proprio parere al legislatore su tutti i conti degli ordinatori studiati successivamente, sia per statuire su ciascuno dei conti dei contabili in danaro o in natura, in maniera da giudicarli necessariamente e amministrativamente. Questo sistema, seguìto presso i moderni, ha per effetto di obbligare tutti questi agenti a presentare i loro conti in tempo utile, ad ottenere periodicamente il loro discarico, o ad essere costituiti in debito e con la necessità di pagare il reliquato; ma il risultamento principale di questa istituzione, è di prevenire, con la minaccia di questo esame inevitabile, assai attento e molto temuto, una folla d'irregolarità o di abusi da parte degli ordinatori o dei contabili. Così questa giurisdizione, puramente finanziaria ed amministrativa, che non ha niente di [II, **101**] comune con la giurisdizione repressiva, salvo a segnalarle al bisogno i fatti delittuosi, raggiunge i contabili. Al contrario, la sanzione penale non interviene che contro i delinquenti. Or, tale era il solo controllo giudiziario usato presso i Romani.

Questo sistema è ben lungi dall'offrire le stesse garanzie di quello che i disordini finanziari del medio evo fecero immaginare ai nostri padri, allorchè staccarono dal Parlamento le *Camere dei Conti*. Ma, prima della piena organizzazione di questa giustizia amministrativa, avevano messo a profitto le tradizioni romane, per organizzare il regime preventivo del controllo degli ordinatori e dei contabili dello Stato [1]).

§ 1. — Del controllo degli amministratori.

Il Prefetto del pretorio, coi suoi Vicarî, i Conti del tesoro pubblico e del tesoro privato, i Duchi ed i Conti delle armate erano, come si è detto, degli ordinatori sia delle riscussioni, sia delle spese, sia dei pagamenti per

provato, nel nostro libro I, sulle origini di questi principî, che essi rimontano all'epoca della Repubblica (vedi pure T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 119, 182, 228, 674 a 678 e II, 1, p. 123, a 126, 422, 541 e s., 550 e s.), e nel nostro libro II, che essi erano stati bene applicati, nella legge *Julia municipalis* di G. Cesare, nella legge *Julia Genetiva* ed in seguito, anche sotto Domiziano, nelle leggi *Malacitana* e *Salpensana*. Il Basso Impero pecca già per un eccesso di regolamentarismo e di concentrazione dei poteri, ma sopratutto per il difetto di garenzie o di controllo legislativo, e qualche volta amministrativo.

[1]) Vedi a questo riguardo i bei lavori di Vuitry e Callery sulla storia delle finanze in Francia.

conto dello Stato. Quando, con informazioni false o esagerate, essi od i loro agenti avevano fornito basi inesatte per la valutazione o la ripartizione dell'imposta, le provincie o le città [II, **102**] non potevano che indirizzarsi al potere legislativo, vale a dire al potere imperiale, allo scopo di ottenere un discarico pel passato ed uno sgravio collettivo per l'avvenire [1]). Ogni città od anche le assemblee provinciali di cui si è trattato sotto il periodo precedente [2]), che sussistevano anche per tutta una diocesi, e di cui Onorio provò di far rivivere le tradizioni, nel 418 nel *Concilium septem provinciarum*, assemblea delle sette provincie tenute ad Arles; anche queste assemblee potevano, in seguito ad autorizzazione del Prefetto del pretorio, deliberare sulle doglianze e i desiderî del paese. Così esse facevano proprie delle istanze specialmente in materia d'imposta o di esazione del Governatore, e decidevano d'inviare al principe una delegazione, *Legatio*, per presentargli le loro querele e le loro suppliche, per esempio relativamente ad una diminuzione del contingente della provincia o all'offerta dell'*Aurum coronarium*. Parleremo dell'istruzione o del giudizio su queste istanze, in occasione del controllo giudiziario al pari che dei reclami individuali contro la distribuzione dell'imposta o contro gli abusi degli amministratori o dei contabili, Ma, nel Basso Impero, non vi erano nè libertà politica, nè pubblicità, [II, **103**] nè garanzie, per conseguenza contro gli abusi del potere legislativo in materia finanziaria come in ogni altra [3]). Il Principe solamente sembrava prendere una precauzione contro sè stesso, assoggettando l'editto d'indizione del tributo, preparato di concerto col Maestro degli officî, alla registrazione e per conseguenza all'esame del Prefetto del Pretorio [4]). Con più ragione, se l'Imperatore poteva e doveva

---

[1]) V. Ammian-Marcellin., XXVIII, 6; Cod. Theod., XII, 12, 1, 9, 12, 14; e J. Godefroi, *Comm. ad h. l.*

[2]) Vedi Willems, 5.ª ed., p. 526, 520 e gli autori da lui citati; Bouchard, p. 442, e s.

[3]) Vedi la celebre costituzione d'Onorio presso Haenel, *Corpus legum*, p. 238, e, sui *Concilia*, Walter, n. 391, note 38 e s.; Bouchard, p. 447, 448; Houdoy, *Droit municipal*, I, p. 640, 645; Fustel de Coulanges, *Hist. des institutions polit.*, p. 103-102: Willems, 5.ª ed., p. 527, attribuisce al *Concilium provinciale* una specie di controllo sull'amministrazione finanziaria del Governatore, ma credo che questo controllo non era che in germe, e non aveva almeno niente di regolare o di efficace (Vedi Serrigny, nn. 1066, 1067). L'istituzione del *Defensor civitatis*, di cui si è detto qualche cosa e su cui si ritornerà (v. C. Th., I, 11 28; Cod. J., I, 55; Novella di Maggioriano, V, 3), in occasione dei comuni, pare non aver avuto effetto durevole (Vedi Serrigny, nn. 227 a 270 e 1202; Roth, *de re municipali*, p. 101; Savigny, II, § 23; T. Hébert, Thése sur la *Personnalité des cités*, p. 102 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 605 e s.; Fustel de Coulanges, *Hist. des institutions politiques*, I, p. 531 a 583; Thieron de Montolin, *Thèse*, p. 30 e s.; Houdoy, p. 645.

[4]) Vedi Lecesne, de l'*Impôt foncier dans l'empire romain*, p. 449; Bouchard, p. 448. Vedi sulla *Professio censualis* il nostro volume I, p. 486, nota.

Inoltre, crediamo dover riprodurre qui, malgrado la sua estensione, un estratto

della nostra traduzione inedita dell' opera di Matthiass, § 3, p. 10 e s. sulla natura della *Jugatio* o dell' imposta fondiaria nel Basso Impero,

(A) *Introduzione*.

« L'organizzazione dell' imposta dal tempo di Diocleziano fino a Giustiniano poggia sul *Tributum civile*. (Le basi del nuovo regime d' imposta derivano in ogni caso da Diocleziano, e su di esse si poggia uno sviluppo, non completamente compiuto anche sotto Giustiniano; v. Hegewich, *op. cit.*, p. 288, 295 e s.; Schlosser, *Universalhistorische Uebersicht*, III, p. 1 e s.). L'estensione del sistema de' *Tributum civium* alle provincie comincia con Caracalla.

Quest' imposta abbracciava l' insieme della fortuna secondo il suo estimo in capitale. Un apprezzamento dettagliato de' diversi elementi di questa fortuna non aveva luogo, perchè una tale decomposizione delle sue parti non era stata ancora fatta.

Lavoro, proprietà e capitale, ed in quest' ultimo inoltre, capitale di produzione e di commercio erano riuniti e rimanevano confusi nel patrimonio della casa (V. Rodbertus, *op. cit.*, p. 341 e s., 426; v. p. 268; Kühnast, *Untersuchung des Grundschuldsbegriffes*, 2.ª ediz,. p. 51 e s.; Rodbertus, *Grudrententheorie*, p. 89, 99). Nondimeno già, nel periodo precedente, le divisioni della fortuna poggiando sul lavoro personale da una parte, e di alcuni rami di capitale dall' altra, aveva dato luogo ad un apprezzamento particolare, accanto alla stima, nel *Tributum civile* (v. Rodbertus, *op. cit.*, V, p. 301 e s.); è in questa via che oramai s' avanza il regime delle imposte di questo periodo.

« Abbraccia specialmente il possesso fondiario nella *Jugatio*, e la porzione più importante dell' antico capitale, schiavi e bestiami, nella *Capitatio* (v. Rodbertus, *op. cit.*, II, p. 240 e s.).

Sulla capitazione, nel senso d' imposta per testa, sulla quale non ritorniamo qui in dettaglio, vedi sopratutto accanto alla dissertazione del Savigny, Zachariae von Liebenthal, *Mémoires de l'Acad. de Saint-Petersbourg*, 1863, vol. IV, n. 9, p. 5, 8 e s.); al tempo stesso, si colpì il capitale separatamente impiegato nel commercio, ed il lavoro libero personale in alcuni rami d' industria divenuti indipendenti.

Per la ricerca che segue sulla natura della *Jugatio*, basta far notare due circostanze, che le hanno dato il suo carattere proprio: la dipendenza della persona e quella del suolo stesso. La violenza del dispotismo annienta la libertà civile e costringe la persona, nelle corporazioni e collegi, al servizio dello Stato, ove si assicurò della persona con la *Gleba adscriptio* e l' eredità della corporazione e della condizione.

Lo Stato disconobbe affatto arbitrariamente il dominio della proprietà privata sul suolo. Questo proprietario fu considerato, in una certa misura come l' amministratore dello Stato.

Se si valuta la maggior parte delle misure in vigore, in queste due direzioni, guardando la loro base ultima, si giunge a riconoscere che essa si trova principalmente coll' interesse esclusivo della fiscalità (v. Hegel, *Gesch. der Staadtverfass.*, I, p. 79; Rodbertus, *op. cit.*, II, p. 288 e s.; V, p. 126; Mommsen, *Hermes*, vol. XV, p. 440 e s.; Savigny, *verm. Schriften*, II, p. 34; Rodbertus, *op. cit.*, II, p. 251; Zacharia von Lingenthal, *Gesch. des Griech. roem. Rechts*, 2.ª ediz., p. 192 e s.; Kühnast, *op. cit.*, p. 105 e seg.).

« La natura della *Jugatio* si scorge, d' una maniera più chiara e più conforme al suo scopo, nell' esposizione del cammino seguito per la riscossione delle imposte. Questo cammino percorre due stazioni principali, cioè: la procedura per lo

stabilimento del *Jugum* (*Professio, Taxatio*), e la procedura per lo stabilimento dell'imposta *Indictio, Adscriptio*) ».

Troviamo il risultato dei due nei registri del censo.

(B) Metodo per la determinazione del *Jugum*. I, *Professio, Taxatio*.

« Non entreremo qui in un esame profondo del tempo, del luogo e del personale de' funzionari, nè della forma esteriore di questa parte della procedura (confronta Walter, § 322; Marquardt, *r. Alterth.*, III, 2, p. 176 e s. e *r. Staatsverwaltung*, II, p. 225 e s., 2.ª ediz., 1884; J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Th. *de ann.* (11, 1), *de censitoribus* (13, 11). La *Professio* di questo periodo si riattacca non solo col nome, ma anche con la sua stessa natura alla *Professio* del periodo precedente (v. fr. 4, Dig. *de censibus*, 50, 15).

Ma quanto al fondo, non vi è più una stima da parte del denunziante, ma una semplice indicazione dell'oggetto imponibile, specialmente della superficie dell'immobile secondo rubriche determinate. Quest' oggetto dichiarato dal contribuente è sottoposto in seguito ad una stima ufficiale (Marquardt, *Handbuch*, III, 2, p. 176 e s.); Savigny (*op. cit.*, II, p. 125, nota 1), sostiene la stima da parte del dichiarante, sotto la riserva dell' apprezzo da parte degli agenti delle imposte. Nondimeno Savigny parla pure (p. 177) dei principî della tassa. La stima volontaria potrebbe anche essere stata di una natura affatto sussidiaria (v. Rodbertus, *op. cit.*, r. \ p. 265; Stein, *Finanzwissenschaft*, p. 419 e s.; Hegewisch (*op. cit.*, p. 392 e s.). In nessun posto nelle costituzioni così numerosa dei principi, è questione di una stima spontanea da parte del contribuente. Del resto, in nessun posto è neppur formalmente menzionato che la *Taxatio* dell' impiegato si sia rannodata alla *Professio* del contribuente, ma la *Taxatio* ufficiale risulta dai dati seguenti:

« (1) Eumene dice (*Gratiar. act.*, c. 6, cfr. cap. 5: *cum et agros qui descripti fuerunt, haberemus et Gallicani census communi formula teneremus. Habemus enim, ut dixi et honimum numerum qui delati sunt et agrorum modum, sed utrunque nequam, hominum segnitia terraeque perfidia.* D' onde risulta che il contribuente dichiarava il *Modus agrorum* per la *Jugatio*, il *Numerus hominum* per la *Capitatio*, ma la *Taxiatio* non era a sua disposizione.

« (2) Un' altra testimonianza meno soggetta a contestazione è l' epistola 352 di Basilio (229, ed. dei Benedettini); una conclusione relativa alla *Capitatio* è autorizzata, come si vedrà in seguito. Qui nel testo di Basilio, l'*Adscriptio* si riattacca alla *Taxatio* ufficiale.

« (3) Nella importante procedura della *Peraequatio fundorum*. (v. G. J. Godefroi. *ad* C. Theod. *de censoribus*, 13, 11; Glück, *Comm.*, part. 8, § 604, nota 23), la *Taxatio* da parte degli agenti si presenta naturalmente invece della stima propria del contribuente (c. 2 e 12, C. Th. *de censibus*, 13, 11: *Eum censum modum, quem vel eo vel procuratore illius absente, peraequator adposuerit, etc.* Una induzione relativa alla procedura davanti al *Censitor* è in tutti i casi ammissibile (L. 14, 15, 16, C. Th. 13, 11 *de censitor.*; J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Teod, Th. 13, 11: *Erant qui terras et possessiones censebant, aestimabant, taxabant*, cfr. *Paratitl. ad.* tit. C. Th. *de censis*, 13, 10).

« (4) Nel libro di diritto Syriaco-romano (edizione Bruns-Sachau, *Syr.*, 121; Mommsen, *Hermes*, III, p. 469 e s., traduc: *Tempore scriptionis iis, quibus ab imperio potestas data est, aratores montanos ex aliis regionibus advocant, quorum δοκιμασία scribunt, quot tritici vel hordei modus terra montana reddat*), è fatta menzione di periti che intervengono in concorso con gli agenti. Nell' iscrizione di Thera (C. J. Gr. n. 3656: ἐξ ἀπογαρφῆς λουκιάνου ἐς ἀπογραφῆς σκεπτικοῦ; confronta Mommsen (*Thi*

supra), sono designati nominativamente le persone che hanno compiuta la misurazione e probabilmente anche l'apprezzo. Bisogna osservare qui che queste fonti tacciono assolutamente di una stima spontanea, benchè la prima si riferisca espressamente ad una tradizione di Diocleziano ».

« Non vi è niente di particolare a questo periodo nella stima dell'immobile di un assente, 1, 5, C. Th., *de censu*, 13, 10; 1, 2. C. Th.. *de censitor*, 13, 11; 1, 3, C. J., *de censitor.*, 11, 57). Questa stima era stata già ordinata sotto il periodo precedente invece del trattamento rigoroso contro l' *Incensus*.

« Anche nella *Professio*, l'influenza del controllo dell'agente si è fatto sentire più energicamente. In ogni caso, la *Dedicatio in censum* e l'*Aestimatio* hanno perduto l' atto della conferma con giuramento.

« Vi sono meno controversie sull'esistenza che sui principî della *Taxatio*. L'opinione comune segue in ciò de Savigny, che, con la sua esposizione, risveglia l'immagine dell'organizzazione di un' imposta fondiaria moderna (v. Hegewisch, *op. cit.*, p. 275; Huschke, *Census der Kaiserz.*, p. 119, n. 119; Rudorff, *Gromatit instit.*, § 31, ed. Lachmann, II, p. 229 e s.; Hoeck, *roem. Geschichte*, I, p. 404 e s.; Vocke, *op. cit.*, p. 679 e s). Per i periodi antichi, l'impossibilità di questo regime è stata dimostrata da Rodbertus (*op. cit.*, t. V, p. 135 e s.; 241, 377 e s.); e, anche pel periodo attuale, non si può sostenere l'esistenza di un'imposta fondiaria come è presso i moderni. Un catasto fondiario simile a quello che si rappresenta de Savigny (rimonta, secondo lui, alle misure de' campi operate sotto Augusto, *op. cit.*, p. 101; Marquardt, *r. Altherт.*, III, 2, p. 178 e s.; *r. Staatsverwaltung*, II, p. 225, 2.ª ed.; Hoeek, *op. cit.*, 1, 2, *Ex.*, 2, p. 405, pare ammetta un catasto ed un registro di ruoli separati) un tal catasto comprenderebbe quattro operazioni; la classifica de' fondi secondo la loro natura, la loro classifica secondo la bontà, l'estimo del prezzo di ciascuna categoria, e, come conclusione, la fissazione dell'imposta secondo il prodotto netto.

« (1) Le categorie d' immobili stabilite dalla legge 4, Dig., *de censibus*, 50, 15, hanno conservata d'altronde una durata considerevole; è ciò che prova la legge 7, C, Th., *de bonis proscript.*, 9, 42 (vedi pure le legge 7, C. J.. *de bon. proscr.*, 9, 49; confronta legge 2, C. J., *de bonis vacant.*, 10, 10), se d'altronde le categorie di cui si tratta non sono state stabilite per tutt' altro scopo; è ciò che prova ancora la legge 7, C. Th., *de censitorib.*, 15, 11 — legge 2, C. J., *de censibus.*, 11, 57). D'accordo con la legge 4 citata, Dig. de *censibus* 50, 15, il libro di diritto Syriaco-romano distingue pure: le vigne, le terre aratorie, gli oliveti, le montagne ed i pascoli (ed. Bruns-Sachau, *Syr.*, 121; cfr. Mommsen, *im Hermes*, III, p. 429 e s.). Le tre prime di queste categorie si trovano ancora nelle iscrizioni greche di Thera e di Astypalea (*v. C. I. G.*, 8656, 8657; ma è sempre incerto se questo catasto costituisce veri registri catastali d'imposta fondiaria (confronta Mommsen, *im Hermes*, III, p. 429 e s.). Queste iscrizioni comprendono pure gli schiavi, i coloni ed il bestiame. Nel seno di queste categorie, stabilite unicamente secondo il genere di cultura, la terra è inoltre suddivisa in tre classi, cioè terra aratoria, *Ager deterioris* e *Montani nomine*, e *Ager in* τρίτῃ, *positus seu scriptus*. Ora queste classificazioni non sarebbero bastate ad un catasto moderno come classi secondo la bontà delle terre.

« (2) La misurazione delle terre e la *Professio* dell'estensione del terreno si applicano a queste categorie. Il manuale di diritto Syriaco-romano presenta qui lo stesso aspetto che nella legge 4 citata da Ulpiano (v. ed. Bruns-Sachau, *Syr.*, 121); confronta *Anecdota Syriaca* (ed. Laud, t. I, p. 153 e s.): Mommsen, *Ubi supra*. Si vede

dalle prescrizioni sulla tassa come poco si era avanzati nell'elaborazione del sistema. Queste stesse regole sono indicate come fondate da Diocleziano e come ancora in vigore alla fine dell'impero. Ma i precetti stabiliti dapprima per la sola Syria possono reclamare la loro generale applicazione nell'insieme dell'impero? La questione resta sospesa (v. Mommsen, *op. cit.*, p. 431, nota 2; confronta la pagina seguente, nota 4). Probabilmente lo stesso metodo si estese ad altre provincie, malgrado che le cifre relative fossero, forse, differenti. In Syria, sono i seguenti: cinque *Jugera* di vigneti sono assimilati ad un *jugum*, vale a dire, come si vedrà in seguito, debbono essere valutate per un valore capitale di 1.000 *solidi*. Il rapporto corrisponsdente per la terra aratoria è 20, per l'*Ager deterioris* e *montani nomine*, 40; per l'Ager in τρίτῃ *positus* 60 (per le piantagioni di ulivi si prendeva come base non la misura di estensione, ma il numero delle piante di ulivi, *Scrops, trunx, basis;* 225 a 450 ceppi rappresentano un *Jugum*. Qui parimente non si mette a parte che la categoria *in monte, C. I. Gr.*, 8656, 8657; Mommsen, *op. cit.*, p. 430, 437 e s.).

« Questo estimo, indipendentemente dall'ineguaglianza introdotta di fatti in tutti i casi, per l'antichità dell'istituzione, era una valutazione affatto grossolana del valore capitale, e non poteva tener conto delle differenze individuali nel seno di ciascuna categoria (confronta Savigny, *op. cit.*, p. 205, nota 1; non è questione del prodotto netto nè del *quantum* delle semenze). I *Montes* non sono ridotti completamente in *Jugera;* ma questo rapporto non è punto stabilito a loro riguardo, probabilmente perchè non si era potuto misurarli esattamente. La prestazione delle imposte è fissata secondo la δοκιμασία degli *Aratores*. Un simile sistema è seguìto dagli *Agri pascui*. In tal caso si colpisce con una tassa di uno, due o tre *solidi* secondo la δοκιμασία degli apprezzatori. In questo genere di stima, si conserverà in conformità al suo scopo, l'unità de' grandi patrimoni e, nel seno di questi, quella dei *Fundi*, come lo mostrano le iscrizioni di Thera e d'Astypalea. Dovette in conseguenza svilupparsi per ciò una certa contrarietà. Ogni fondo ebbe la sua divisione catastale, conosciuta in precedenza, del suolo in categorie ed il suo estimo conforme al catasto (V. Zachariae von Lingenthal, *Gesch. des Griech. roem. Rechts.*, 2.ª ed., p. 197). Così si formarono probabilmente, dopo i registri con indicazioni per fogli personali del periodo precedente, de' registri tenuti con indicazioni reali (*C. I. G.*, 8656, 8657). Il libro di diritto Syriaco-Romano, Bruns-Sachau, *arab.*, 109, dice: l'imposta si esige da colui che possiede l'immobile ed il suo nome è iscritto sul ruolo d'imposta.

« Secondo ciò, il procedimento funzionò nella maniera che segue: il *Possessor* dava, per ogni categoria di fondi il numero di *Jugera* e per l'*Ager pascuus* e per la montagna, gli agenti controllavano l'indicazione e fissavano la *Jugatio* che risultava naturalmente dalle prescrizioni di Diocleziano; solamente, per l'*Ager montanus* e *pascuus*, secondo la loro δοκιμασία e quella dei periti. Il risultato di questo procedimento s'iscriveva nel registro catastale dell'imposta. Questo catasto, come risulta dal titolo del Codice Theodosiano, *sine censu*, 3, 11, doveva essere tenuto nella maniera più chiara, vale a dire che il proprietario apparente doveva essere iscritto; disposizione che era spesso violata (vedi il libro di dritto Syriaco-romano, Bruns-Sachau, *arab.*, 109; *C. I. Gr.*, 8657, ove anche il possessore della δεσποτία è nominato al principio). In origine, un rinnovamento od una revisione doveva aver luogo in un certo termine (5, 10, 15 anni); in seguito non se ne trovano più tracce ».

A. Matthiass parla in seguito, p. 17 e s., del senso, della parola *Jugum*, di cui abbiamo trattato precedentemente, volume I, p. 487, nota e II, p. 10 e nota p. 14.

sorvegliare l'esecuzione dei suoi ordini riguardo alle riscossioni ed alle spese, non doveva, come già il Censore romano, sottoporre i suoi atti al controllo del Senato, nè sopratutto doveva far regolare legislativamente il conto delle operazioni del bilancio, dopo compiuto l'esercizio [1]).

L'Imperatore, applicando delle leggi e dei regolamenti amministrativi molto numerosi [2]), con l'aiuto di agenti speciali, spediti al bisogno dal Maestro degli uffici o ministro di Stato e della polizia generale, *Curiosi*, *Mittendarii*, esercitava, nell'interesse del tesoro una sorveglianza rigorosa sugli amministratori, ordinatori e loro impiegati, nella capitale e principalmente in provincia [3]).

Sappiamo già che il principe aveva dovuto, ogni anno, fissare il tasso [II, **104**] del tributo, *Canon*, sulle domande trasmesse dal capo di servizio al Maestro degli ufficï. Ma egli sapeva presso a poco in precedenza qual somma poteva raccogliere, esigendo tanti scudi d'oro, *Aurei*, per unità imponibile, *Caput*, *Jugum*, o *Millena*. Infatti, un'operazione di censimento, che Matthiass [4]) chiama con ragione *Jugatio* per gl'immobili, e *Capitatio*

---

[1]) Vedi le giuste osservazioni di Bouchard, p. 446, 449 e le nostre note del t. I, p. 513, 514 e volume II, note a pag. 73 e 99.

[2]) Vedi specialmente J. Godefroi sul Codice Theodosiano, VII, 1; VIII, 1; XI, 1 e 7; XII, 1 e 6; Serrigny, nn. 417, 795, 813 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 598.

[3]) V. Bouchard, *Etude sur les finances*, p. 448 e s.

[4]) Sull'operazione chiamata *Jugatio*, crediamo ancora dover riprodurre qui un passo esteso, ma molto interessante, della nostra traduzione inedita dell'opera di Matthias sull'imposta fondiaria (*Die Grundsteuer*, § 4, p. 23 e s.).

« § 4. *Procedura per la fissazione dell'ammontare dell'imposta.* — La somma totale della contribuzione diretta, imposta all'impero era fissata dall'Imperatore annualmente, *Indictio* (v. Savigny, *verm. Schriften*, II, 128 e s.; Walter, n. 407; Rodbertus, *op. citata*, II, p. 240 nota 3; Hegewich, p. 273 e s.). La somma indicata era dapprima ripartita probabilmente tra le diverse provincie, e quivi, in seguito, tra i distretti inferiori (v. Eumene, *Grat. act.*, cap. 5; . 4, C. J., *de canon. larg.*, 10, 23; Novell., 128, c. 1; c. 2, Cod. J., *de indict.*, 10, 17; I, 3 e 4, C. Th., *de indict.*, 11. 5, I, unic. Cod. J., *de ann. et capit.*. 1, 52). Poteva dunque pure aver luogo in precedenza una riduzione per una provincia (Savigny, *op. citata*, II, 129). Indipendentemente dall'*Indictio*, una *Superindictio* era possibile (v. Cod. Th., *de superind.*, 11, 6, e commentario di J. Godefroi su questo titolo). Si seguiva il principio della ripartizione, (v. Stein, *Finanzwissenschaft*, p. 426, 431; Wagner, *Polit-Dokonomie*, VI, p. 621 e s.; Hegewisch, *op. citata*, p. 874 e s.; Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, II, p. 225 e s.) ma qualche volta il principio di quotità (Vocke, *Zeitschrift f. Staatswissenschaft*, volume 15, p. 691 e s.). Il contingente dell'*Indictio* per il distretto, diviso per il numero di *juga* o *capita* (unità imponibili) inseriti nel registro del censo del distretto, dava la quota per ogni *jugum* o *caput* (nella pratica, la ripartizione non si presentava sempre così semplicemente). Questo ammontare era inscritto nel registro del ruolo (*adscriptio*, *descriptio*, *partitio*). Secondo ciò, il peso della imposta poteva essere, in una provincia, più elevato che in un'altra. Il rapporto delle parole *Jugatio* e *Capitatio* da una parte e delle parole *Indictio* e *Adscriptio*, da un'altra parte. deve

essere determinato di là. *Jugatio* e *Capitatio*, sono evidentemente le operazioni che designano, o se si vuole, fissano le indicazioni delle forze imponibili, delle unità apprezzate sia secondo il prezzo del fondo, sia di certi mobili, e che formano la base per la ripartizione dello insieme delle imposte nell' *Indictio* e l' *Adscriptio* (v. Am-mian.Marcellin., lib. 16, c. 15: *Primitus partes eas ingressus, pro capitibus singulis tributi nomine vicenos quinos aureos reperit flagitari, discedens vero septenos tantum numera universa complentes*. Savigny, *op. citata*, II, p. 143). Così secondo ciò e per parlare esattamente, non bisogna tradurre *Jugatio* per imposta fondiaria e *Capitatio* per capitazione (Savigny nondimeno intende per *Jugatio* l' imposta fondiaria, e colloca per conseguenza l' *Annona* come imposta speciale accanto alla *Jugatio*, v. *op. citata*, II, p. 11; Marquardt, *r. Alterth.*, III, 2, p. 183; vedi al contrario J. Godefroi, *Paratitl.*; *ad.* Cod. Th., *de annon et tribut.*, II, 1 e Walter, § 408, nota 57.

« II. L' esame delle diverse contribuzioni, in sè stesse e nei loro rapporti con la *Jugatio* e la *Capitatio*, che qui non può essere riprodotto nei particolari, mena alle seguenti conseguenze che risultano chiaramente dalle fonti.

« (*a*) Il carattere proprio di questo sistema di prestazioni di derrate e di servizî a titolo d' imposta, in opposizione al sistema moderno, consiste in ciò, che la più gran parte delle spese dell' impero, per bastare ai bisogni delle capitali, Roma e Bysanzio della Corte imperiale, de' funzionarî ed in seguito specialmente dell' armata e della circolazione pubblica, non era sopportata dall' imposta in danaro, ma da prestazioni dirette in natura e dal lavoro personale e immediato de' contribuenti. (A molte *Collationes* si collega un dovere di servizî personali; costoro rendevano ancora più pesanti i sacrifizi del patrimonio, come per esempio il trasporto e la preparazione di alcune derrate, V, l. 6, Cod. Giustin., *de annona*, 10, 16; l, 8, ibidem; l, 2, Cod. Giustin, *de excoctione et translatione*, 12, 39; l, 1, Cod. J., *de frumento urbis Constatinop.*, 11, 23; J. Godefroi, *Paratitl. ad* Cod. Th., XI, *de annona et tribut. voce perferri et prosecutio*; Hegewisch, *op. citata*, p. 281 e s. 301). I servizî personali derivavano dal tempo delle imposte provinciali, come conseguenza della cattività della persona ed anche del *Tributum* dei cittadini. V. Rodbertus, *op. citata*, IV, p. 546 e s.; Tacit, *Annal.*, 13, 51; Digesto, *de muneribus*, 50, 4; *de vacat. et excusat.*, 50, 5; Walter, § 406 e s.

« (*b*) La *Collatio* in danaro, la prestazione in danaro ed i servizî personali sono, nel loro insieme, ripartiti giusta la misura determinata dalla *Jugatio* e dalla *Capitatio* (secondo de Savigny, tutte queste *Collationes* non sarebbero state che un supplemento della imposta fondiaria, vale a dire dell' imposta in danaro). Donde risulta che nessuna di queste *collationes* poteva rivendicare a sè il nome d' imposta fondiaria, ma che tutte, prese in generale, sono relativamente alla *Jugatio*, delle imposte fondiarie, e, relativamente alla *Capitatio*, delle imposte sul capitale, senza che l' una possa parere affianco dell' altra non essere che un supplemento; l' una non può avere la prevalenza sull' altra che quantitativamente (la legge 5, Cod. Th., *de annon.*, 11, 1; e la legge 2, C. Th., *de immunit.*, 11, 12, provano direttamente contro la teoria di Savigny), per esempio la prevalenza dell' imposta in danaro sull' *Annona* o reciprocamente. Il fatto di sapere se l' una o l' altra *Collatio* predomina od anche esclude le altre, si determina secondo la natura economica di ciascun distretto d' imposta. Anche quando si ammette che in generale l' estensione territoriale della prestazione in danaro è stata la più considerevole, non è meno facile e naturale a dimostrare che molte regioni sono state principalmente sottoposte a prestazioni in natura (V. Vocke, *op. citata*, p. 677; Bosse, *Finanzwesen*,

II, § 18; Zachariae von L., *Mémoires de l' Académie de Saint-Petersbourg*, VII, n. 9, p. 73 e s.). Quando, inoltre, una prestazione speciale veniva imposta, tutte le provincie non potevano essere gravate secondo gli stessi *Tituli*, (v. c. 12, C. Th., *de indulg. debitor.*, 11, 28; I, 9, I.16 ibidem), come risulta dalla natura della prestazione, sibbene secondo il genere dei prodotti che appartenevano ad una particolare contrada; senza di che, il peso dell' imposta sarebbe stato insopportabile ed alcune *Collationes* non ammissibili. Regnava a tal proposito la più grande diversità secondo la regione e la provincia (v. I, 6, C. Th., *de collat. donat.*, II, 20; J. Godefroi, *Comm. ad.*, h. l; C. Th., *de erogatione milit. annon.*, 7, 4; C. J., *de erog. mil. ann.*, 12, 23; I, 1, C. Th., *de indict.*, 11, 5; la rubrica del titolo C. J., 11, 59, *de fundis limitrophis*, 1, 1, h. t.: *Tiberianus ad possibilitatem singulorum., quorumque locorum intuens, statuit certas possessiones, quae ad limitem frumenta convehenerent;* I, 8 e 13, C. J., *de fund patrim.*, 11, 61). Non si poteva imporre alle contrade minerarie una *Collatio* degna di questo nome altro che la *Collatio metalli* (Basile, *Epist.*, 277, ed. Benedict., 110, I, 23, Cod. Th., *de annona et tribut.*, 11, 1; I, 9, C. Th., *de indulg.*, 11, 28: *tres metallarum debitores Docimeni, Proconensis et Troadensis*; Ammiau-Marcellin., libr. 25, c. 4). Occorre anche qui ricordare la regola, ai termini della quale, a certe classi della popolazione agricola o d' artigiani, una *Collatio* speciale era stata imposta, nel senso che erano state comprese nelle associazioni forzate personali e reali come i *Navicularii* e, secondo il loro tipo i *Porcinarii, Suarii, Pecuarii* (v. Cod. Th., *de naviculariis*, 13, 5; C. J., *de navicul*, 11, 1; C. Th., *de praediis navicul.*, 13, 6 — C. J., XI, 2; C. Th., *de navib. non excusandis*, 13, 7 — C. J., ibid., 11, 3; C. J., *de nautis Tiberinis*, 11, 26; c. 11, 13, 15, C. Th., [*de pistoribus*. 11, 15; C. Th., *de suariis*, 14, 4; I, 15, C. J., *de omni agro deserto*, 11, 58; J. Godefroi, *Paratitl. ad.* Cod. Th., *de navicular*, 13, 5). Qui ogni altra *Collatio* non poteva intervenire che come complemento. Ora, se si considera lo scopo di ogni *Collatio*, l' inammessibilità del sistema di Savigny apparisce sempre più. Precisamente la prestazione dell' *Annona* è stata della più grande importanza. Ciò risulta già dalla ricchezza della legislazione su questo punto. È ciò che mostra pure la rubrica del Codice Th., 11, 1, *de annona et tributis*, che è significativa; l' *Annona* si trova in prima linea come la forma principale d' imposta), e, nelle contrade produttive di cereali, assolutamente la più considerevole. L' importanza materiale di questa imposta è sostenuta con ragione da Rodbertus (*op. citata*, II, p. 245); anche per il sistema dei *Munera*, e dev' essere affermata egualmente in una maniera relativa per le altre collazioni in natura. I calcoli che assume il Savigny, di propria autorità o appoggiandosi ad altri, debbono dunque essere considerate come affatto inaccettabili, a causa dell' opinione contestata a cui si era poggiato questo autore (*op. citata*, II, p, 137 e s. 176 e s.).

« Egli intendeva infatti il famoso passo d' Ammiano-Marcellino, 16, 5, come relativo unicamente all' imposta fondiaria, mentre i *Munera universa* di cui parla questo testo, sono solamente le prestazioni personali dovute a questo titolo d' imposta, o, ciò che è più verosimile, tutte le contribuzioni insieme, come sono state iscritte, non solamente secondo la *Jugatio*, ma anche secondo la *Capitatio*. V. Gibbon, *History*, vol. 3, cap. 17, 51, 24, 92, 93; Hegewisch, *op. citata*, p. 283 e s.

« (c) Per ragioni finanziarie, economiche e fiscali, poteva esservi uno scambio tra le diverse *Collationes*, una di esse potendo essere trasformata in un' altra. Questa *Translatio, collationis* (e non del *Census*) fu costantemente sanzionata dalla legge, ma non potette mai aver luogo arbitrariamente. È la conseguenza necessaria del

sistema di prestazione in natura (v. I, 8, C. Th., *de annona*, 11, 1; I, 5, C. Th., *de canon. frument. urb. rom.*, 14, 15; I, 1, 3, 4 e 5, C. Th., *Tribut. in ipsis speciebus inferri*, 11, 2. Se una *Collatio di Species* era trasformata in prestazione di danaro, la *Translatio* si chiamava allora *Adaeratio*) ».

Crediamo dovere, per chiarir meglio la grande questione della natura del *Tributum* nel Basso Impero e della *Capitazio*, inserire qui una traduzione libera del § 106 dell' opera di Otto Karlowa (*v. Rechsgeschichte*, Leipzig, 1885, p. 903 e s.).

§ 106. — Imposta fondiaria e Capitazione.

« Le imposte dirette più importanti, nell' organizzazione dell' impero per opera di Diocleziano e Costantino, sono l' imposta fondiaria e l' imposta per testa chiamate entrambe *Capitatio*. L' imposta fondiaria è chiamata talvolta *Capitatio terrena* o *Jugatio* (V. I, 1, C. Th., *de immunitate concessa*, 11, 12; I, 5, C. Th., *sine censu*, 11, 3; I, 9, C. J., *de actione emti*, 4, 49; I, 2, pr., C. J., *de fundis rei, pr.* 11, 66 (65); confronta ancora, 1, 8, C. Th., *de censu*, 13, 10; 1, 9, C. J., *de agricolis*, 11, 48 (47); I, 11, C. Th., *de exact.*, 11, 7; 1, 1, C. Th., *ne quid. pub. laet.*, 8, 11), espressioni derivate da *Caput* o *Jugum*, vale a dire della base o dell' unità imponibile, in ragione della quale una certa somma deve essere pagata a titolo d' imposta; è riconosciuto che l' imposta fondiaria in tutto l' Impero era stabilita secondo tali *capita* o unità, ma un' altra questione è di sapere se questo *caput* era lo stesso dappertutto, e come si deve concepirlo.

La questione ancora controversa tra gli scienziati è quella di sapere se la misura imponibile, per adoperare l' espressione di Savigny, deve essere considerata come un' unità reale ovvero ideale. Per unità reale, s' intende una certa superficie del suolo, compresa in limiti determinati e riconoscibili, avente una stima eguale, e per conseguenza talvolta più considerevole in estensione, talvolta meno, secondo la diversa fertilità di ciascun fondo. Ogni unità reale doveva sopportare la stessa quota d' imposta, e le terre di ogni proprietario avrebbero formato talvolta delle frazioni di una tal superficie, talvolta avrebbero compreso una o più unità. Al contrario, la misura ideale (*Jugum*) non ha niente di visibile, ma indica solamente un valore fisso e uniforme di terra soggetta all' imposta, ed ogni particella del suolo doveva essere gravata secondo il rapporto del suo valore all' unità; per esempio per $1/_3$, $1/_2$, o 2, 3, 10, *Juga*. Savigny (*Ueber die roemische Stenerwerfassung unter d. Kaisern.* ne' *Vermischste. Schriften*, II, p. 1, 20, 174, sopratutto 205 e s.), si è deciso per il sistema di unità ideale, ed il *Jugum* o *Caput*, secondo lui, rappresentava un valore imponibile fondiario di 1,000 *solidi*. Si credette trovar questa tesi che il *Jugum* era dappertutto un sistema di *milleni solidi* in un testo segnalato in primo luogo da Walter, cioè la *Novella Majoriani de curialibus*, VIII, § 16, dell' anno 458, ove mantenendo la lezione *millenos*, nel membro di frase, *binos per Jugum vel millenos solidos*, si consideravano le parole *millenos solidos* come facenti corpo insieme. Ma, secondo il manoscritto, bisogna leggere *Millenas*, come si ritrova in seguito più sotto (*per Juga singula vel singulas millenas*). Zachariae von Lingenthal ha pel primo richiamata l'attenzione su questo punto (op. citata, p. 21 e s.) che la costruzione esatta è la seguente: *Binos solidos per Jugum vel millenas.* Così cade la sola base dell'ipotesi che fa del *Jugum* a *Millena* un' unità d'imposta ideale di 1.000 *solidi* in terre. Zachariae ha, inoltre, tentato di stabilire che l'unità imponibile, che egli considera come puramente reeale, non è mai stata uniforme in

tutto l'impero. Nella legge 13, C. Th. *de indulgentiis*, 11, 28, l'imperatore Onorio ordina che nella provincia d'Affrica e nel Byzacium 5700 *centuriae* e 144 *Jugera* ½ da una parte e 7615 *centuriae* e 3 *Jugera* ½ dall'altra saranno liberi d'imposta per cinque anni. Nella Novella di Valentiniano III, titolo XXIII, § 2, *de praediis pistoriis*, questo imperatore decide che, nella provincia di Numidia, 13,000 *centuriae* saranno esenti per cinque anni. Risulta, da quest'ultimo testo, ove è questione del *Titulus vicenarum siliquarum*, che le *Centuriae* sono delle unità imponibili; questo punto è anche confermato da Giustiniano che, nella Novella 128, c. 1 e c. 3 menziona la centuria come una designazione dell'unità imponibile. La centuria pare aver compreso, se non dappertutto, almeno in Affrica 200 *Jugera* Si trova almeno indicato nella legge 13, C. Th. citata innanzi, accanto a 5,700 *Centuriae*, anche 144 *Jugera* ½, che sono evidentemente enunciati come non completanti una centuria. Su altre provincie, al contrario, l'unità fondiaria non pare essere stata così considerevole, è ciò che indica già la circostanza che con l'espressione *Jugum*, impiegata d'ordinario come unità fondiaria, s'intendeva una superficie di 100 *Jugera* (cf. Huschke, *Ueber den Census und d. Steuerwerfassung d. Früheren, Kaiserzeit*, pagina 99 e s.). Nondimeno si è già dimostrato precedentemente che in alcune provincie, l'estensione dei *Juga* è stata molto minore sotto l'impero. È così che Huschke (*op. citata*, p. 102) ha conchiuso da una dichiarazione contenuta in una lettera di Teodoreto (ep. 42) all'estenzione del *Jugum*, per il territorio di una città di Siria, di circa 26 *Jugera* romani, e Zachariae con Lingenthal (*op. citata*, p. 19), fondandosi su di una ordinanza di Valentiniano, Valente e Graziano dell'anno 371 (V. c. 14, C. Th. *de Navicularis*, 13, 5), ha calcolato rigorosamente che il *Jugum* nella diocesi d'Oriente doveva contenere fra 66 e 25 *Jugera*. Una unità ancora superiore in estensione alla *Centuria*, pare essere stato il *Millena* enunciato nella *Novella Majoriani de Curialibus*, ma pure in altri testi per l'Italia (V. Cassiodoro, *Var.*, II, 38; *Sanctio pragmatica pro petitione Virgilii*, c. 26) Zachariae (*op. citata*, p. 22) ammette che per *Millena* bisogna intendere un insieme di terre di mille a più di 1,000 *Jugera*. Si può anche conchiudere delle espressioni di Giustiniano nella Novella 128, c. 1 e 3, come Zachariae lo ha fatto credere partitamente (*op. citata*, p. 32 e s. e Rudorff ammette pure delle differenti grandezze dell'unità fondiaria imponibile in Oriente, in Affrica ed in Italia, *in, d. Monatsbericht, d. k. Pr. Akadem, der Wissensch. Zut.* Berlino, estratto dell'anno 1869, Berlino 1870, p. 390) alla diversità dell'unità secondo le provincie.

Un passo di un libro di diritto Syriaco-romano ci ha forniti dei chiarimenti più completi sulla natura dell'unità fondiaria imponibile. Ne consegue, ciò che i documenti anteriormente conosciuti già indicavano, che il *Jugum* aveva un'estensione variabile secondo la natura del suolo. Giacchè secondo questo libro di diritto (edit. Bruns — Sachau, 2.ª parte, § 121, p. 37 e s.), l'estensione del *Jugum* variava secondo sei classi di terra, e si trovava così fissata:

(1) Per le vigne a 5 *Iugera*; (2) per le terre a grano, di prima classe a 20 *Jugera*; (3) per le terre a grano di seconda classe a 40 *Jugera*; (4) per quelle di terza classe a 60 *Jugera*; (5) per le piantagioni di ulivi di prima classe a 225 ceppi (od alberi); (6) per le piantagioni di seconda classe a 450 ceppi (od alberi); (7) una 7.ª classe era formata dai *Pascua* o terre a pascolo, riguardo a cui la ripartizione d'imposta non pare eseguita per *Jugera*. Queste indicazioni si approssimano ai calcoli di Zachariae, secondo i quali, nella diocesi d'oriente, il *Jugum* avrebbe contenuto da 25 a 66 *Jugera*. Del resto, per questo stabilimento, non si aveva

riguardo alle differenti classe di bontà del suolo. I *Juga* delle varie categorie erano certamente considerati come eguali per valore, anche quando questo non era espresso da una somma fissa.

Nel libro di diritto Syriaco-romano, si attribuisce a Diocleziano la determinazione dell'estensione del *Jugum*. Nondimeno questa menzione non obbliga ad ammettere che il regolamento di Diocleziano si sia esteso a tutto l'impero senza eccezione. Ma non si sa quale fu la sua sfera di applicazione.

Quanto alla questione di sapere se l'unità fondiaria imponibile, nell'organizzazione di Diocleziano e Costantino, era reale od ideale; un dato è formato prima da questi documenti, conforme alle allegazioni di Zachariae, è che questa unità non consisteva in una estensione di terra valutata 1,000 *solidi*; ma, è un'altra questione di sapere se si deve conchiudere da questi documenti che il *Jugum* era un'unità reale nel senso indicato da Savigny, vale a dire una superficie di terre formanti un'insieme. Marquardt (*Roemische Staatsverwaltung*, II, p. 215 e s., ed. 1884), sostiene l'affermativa. Mi pare, al contrario, che il *Jugum* del libro di diritto Syriaco-romano non è considerato come un'estensione concreta, rinchiusa in certi limiti riconoscibili, sibbene un'estensione astratta di terreno (v. pure contro Marquardt, la spiegazione di Bruns, nel suo commentario, p. 228 e s., e Matthias, *die Roemische Grundsteuer*, p. 18 e s.). Così ogni particella d'immobile, secondo il rapporto della propria estensione alla grandezza unitaria della classe alla quale apparteneva secondo la sua qualità, era colpita da un'imposta diretta o d'annona per esempio per un mezzo *Jugum* di prima classe, o due *Juga* di seconda classe, etc. Dei motivi cavati dalla natura delle cose militano ancora contro l'ipotesi di unità reali formanti un tutto. Dapprima, per i terreni da piazzare nelle diverse classi, per quanto prossimi potessero essere, essi non possono formare dei *Juga* riuniti insieme della stessa qualità di suolo; in seguito, *in multis regionibus* e, per parlare con Siculus Flaccus (*de condic. agror.*, p. 152, 5 e s., ed. Lachmann), i *Possessores* non detengono *continuas terras, sed particulas quasdam in diversis locis, intervenientibus complurium possessionibus*, di modo che essi avrebbero dovuto essere, con tali particelle, piazzati in differenti *Juga* d'imposta.

La presentazione del *Jugam* come un'estensione astratta di terreno, si concilia ora con alcuni testi discussi da Lavigny, notevolmente col passo di Eumene (*Gratiar. act.*, cap. 11). La *Civitas* degli *aedui* doveva sopportare l'imposta per 32.000 *capita* astratti, somma che doveva aver corrisposto alla superficie reale del suo territorio. Costantino fece remissione dell'imposta fino alla concorrenza di 7.000 *capita*. Lo stesso territorio dovè dunque pagare d'ora innanzi l'imposta per 25.000 *capita* astratti. La conseguenza dovette essere che ciascuno dei 25.000 *capita* restanti pei quali la contribuzione restava la stessa, fu ingrossato da un certo numero di *Jugera*, in maniera che ogni *Jugerum* ebbe a sopportare una parte d'imposta meno forte che per lo innanzi. Se si dovessero considerare i *capita* come unità reali a concrete, la remissione non avrebbe potuto avvenire semplicemente con la radiazione di un certo numero di *capita*. Ciò non avrebbe potuto avere altra conseguenza che questa: o liberare i patrimoni radiati, lasciati gli altri caricati come prima, ciò che non avrebbe procurato alcun alleviamento all'insieme della *Civitas*; ovvero le altre unità reali sarebbero state colpite da un'imposta di tanto più elevata, ciò che non avrebbe fatto che peggiore la situazione.

Nel sistema delle unità concrete l'alleviamento generale non avrebbe potuto effettuarsi che con una diminuzione della quota relativa a ciascuna delle unità.

Ma si deve ammettere senza esitare che la grandezza dell'unità astratta è stata presa a prestito dalle estensioni reali, che avevano rappresentata una parte nella agrimensura del paese, ad onta che in seguito abbia potuto intervenire una differenza tra l'estensione dell'unità imponibile e la superficie del terreno da cui era stata originariamente presa a prestito. Così è verosimile che in Affrica, ancora nell'epoca ulteriore, la *Centuria* come unità d'imposta fosse identica, nel numero di *Jugera*, alla *Centuria* come misura di superficie.

Accanto alla *Jugatio* o *Capitatio terrena*, che si pagava in danaro vengono ad aggiungersi le prestazioni in natura destinate al soldo dell'armata e degl'impiegati, e versate prima nell'*Arca praefecti praetoris*, ciò che si chiama *annonariae functiones*.

Relativamente all'imposizione ed alla riscossione, esiste un'armonia completa fra la *Jugatio* e le *Annonariae functiones* (cf. specialmente I, 15, C. Th. *de annona*, 11, 1, 1, 2, Cod. Th. *de immunitate conc.*, 11, 12). Nondimeno queste due imposte pare si discostino l'una dall'altra, in ciò che l'imposta fondiaria riposa direttamente sul suolo e colpisce innanzi tutto il proprietario, ed in seguito il creditore stipendiato in possesso. Ma in questo senso che lo stato può eventualmente attaccarsi all'immobile, vale a dire al proprietario. L'enfiteuta è tenuto, oltre il pagamento del *Canon* al *Dominus fundi*, di saldare anche l'imposta fondiaria e di presentare a tal riguardo le quietanze al *Dominus*, proposizione che Kuhn, *Staadt. Verfassung*, I, p. 275, combatte a torto.

Confronta, indipendentemente de' testi citati da Kuhn, la I, 2, Cod. J. *de jure emphyteuto*, 466; cf. tit. *de collat. fundor. patrim. et emphyteutic*, 11, 64. Solo gli enfiteuti dei fondi appartenenti alla *Res privata principis* non dovevano pagare alcuna imposta fondiaria, perchè questi immobili erano esenti da contribuzioni. E' dubbio il punto di sapere se lo Stato poteva, a causa dell'imposta fondiaria, rivolgersi contro l'usufruttuario: l'obbligazione che sussiste ne' rapporti col proprietario nulla decide sulla *Forma iuris fiscalis*. Al contrario, le *Annonariae functiones* colpiscono il prodotto degl'immobili, per conseguenza l'obbligo di versarne una parte può anche cadere sulle persone che non hanno un diritto immediato sui fondi, ma che ne esigono il prodotto, come i coloni (*Annonas is solvere debet, qui possessiones tenet et fructus percipit:* I, 2, Cod. J. *de annona*, 10, 16).

L'imposta era stabilita per ogni annata, *Indictio*. Secondo le fonti, i *Praefecti praetorio* dovevano mandare, prima del principio dell'anno, delle *particulares delegationes* per le diverse provincie della loro porzione dell'impero (I, 4, C. Th. *de indict.*, 11, 5; I. 2, c. 7, *indict.*, 10, 17). In seguito si ammette che una delegazione generale emanasse dall'imperatore per tutto l'impero.

Nelle *Particulares delegationes* dei Prefetti, la ripartizione delle contribuzioni imposte alle provincie è seguìta da quella che deve sopportare ogni *Civitas* della provincia. Al contrario, la ripartizione del *Quantum* da pagarsi da ogni provincia tra i *Possessores* privati veniva fatta dai Decurioni (C. I. L. III, 352; I. 5, C. Th. *de iis quae admin.* 8, 15, *insuper principales a quibus distributionum omnium forma procedit.*; I, 117, C. Th. *de decur.*, 12, 1), o secondo i casi dei *Principales* della città, col concorso degl'impiegati municipali competenti (*Tabularii* e *Logrographae*) ciò che dava luogo a molti favori o a sopraccarichi a riguardo di alcuni contribenti (I. 1, C. Th. *de censu*, 13. 10; I, 5, C. Th. *de tabulariis*, 8, 2; I, 2, Cod. Th. *de exact.*, 11, 7). Tuttavia i ruoli o liste di ripartizione, *Breves debitorum*, redatti dai Curiales ed il loro personale, non sono consegnati dal *Tabularius civitatis* agli

Exactores, prima di essere stati sottoposti all'apprezzamento del Governatore, e da lui approvati per iscritto (I, 3, C. Th. *de annonis*, 11, 7; I, 173, C. Th. *de decurionibus*, 12, 1). Gli *Exactores* o *Susceptores* delle imposte erano scelti sia nell'*Officium* dei *Rectores provinciae*, sia fra i *Curiales*, secondo gli usi del paese ed anche secondo la qualità dei contribuenti (I. 12, 16, 20, C. Th. *de exact.*, 11, 7; Novell. Martiani, tit. XI, § 2; Novell. Majoriani, tit. VII, § 16). Secondo la legge 12, C. Th. *de exact.*, 11, 7, l'*Officium* del *Rector provinciae* deve esigere l'imposta dai *Potentiores possessores*, gli *Exactores curiales*, quella dei Decurioni, infine il *Defensor civitatis* dai *Minores possessores*. Da Anastasio in poi, s'impiegarono per questo, indubbiamente a causa della rovina delle Curie, dei funzionari speciali chiamati *Vindices* (J. Lydus, *de magistr.*, III, 46 e 49; Novell. 38, praef.; Novell. 128., c. 5). Un lieve supplemento all'imposta doveva essere pagato dai contribuenti per essere diviso fra i diversi *Officiales* impiegati all'imposizione ed alla riscossione della contribuzione (Novell. Majoriani, tit. VII, § 10). L'annata d'imposta, che, a causa del suo stabilimento, fu chiamata egualmente *Indictio*, cominciava al 1.° settembre (l. 13, C. J. *de annon.*, 10, 16). Ciò potrebbe anche connettersi alla circostanza che l'antico *Actus rerum*, l'annata degli affari civili, si apriva pure verosimilmente al 1.° settembre (i *Menses hiberni* sono piazzati prima dell'altro semestre, i *Menses aestivi* (Huschke, *D. alte roem. Jahr.*, p. 42 e s.). L'imposta fondiaria, come l'*Annona* era pagabile in tre date: al 1.° settembre, al 1.° gennaio, al 1.° maggio. Per constatare il pagamento, delle quietanze formali (*Securitates, apochae*) dovevano essere redatte dai Ricevitori, e, per impedire le frodi, conformemente a prescrizioni assai precise (I. 173, C. Th. *de decur.*, 12, 1; I. 18, C. Th. *de susceptor.*, 12. 6; I, 3 e c. C. J. *de apoch.*, 12, 1; Nov. Giustin. 17, I, 8, 124, c. 37). I contribuenti, *Collatores*, debbono, dal canto loro dopo il pagamento, presentare le loro quietanze preparate dai *Susceptores* ai *Tabularii* delle Città, che tengono le liste de' debitori, affinchè facciano il visto a queste quietanze e le menzionino sul loro ruolo (I, 2, C. Th. *de annon.*, 11, 1). I *quadrimenstrui breves*, vale a dire i ruoli di esazione redatti per ogni termine di scadenza, debbono essere mandati, per il controllo, a diversi agenti superiori ed inferiori: prima, ai *Tabularii* delle Città che formavano le liste de' contribuenti (I, 27, § 1, C. Th. *de suscept.*, 12, 6); in seguito, ai *Praefecti praetorio* ed al *Comes sacrarum largitiorum*, che, a causa delle imposte ed annone dovute sia all'*Arca praefecturae*, sia al *Sacrum aerarium*, sono interessati all'esito della riscossione (I. 1, § 2, C. J. *de off. c. sacr. larg.*, 1, 32; I. 1, C. J. *de canon larg.*, tit. 10, 23; I. 3, Cod. Th. *de his qui cum dispens.*, 10, 24). Il *Comes sacrarum largitionum* mandava dei *Palatini* in qualità di commissari, *Monitores*, ai Governatori di provincia per controllare i loro conti, e per attirare le riscossioni (in primo luogo un *Canonicarius* dello *Scrinium* al quale era dovuto l'incasso in parola, in seguito un *Compulsor*) (I. 9, C. Th. *de exact. tribut.*, 10, 19). Nondimeno la riscossione stessa non competeva ai *Palatini* (I. 10, C. J. *de offic. rector pr.*, 1, 40; I. 2, C. J. *de canon. l.* tit. 10, 23; I. 1, C. J. *de executor.*, 12, 67, 47 e s.). Solo l'imperatore poteva concedere delle rimessioni d'imposta (cf. il titolo nel Cod. di Th. *de indulg. deb.*, 11, 28).

Non abbiamo documenti per sapere quante volte i catasti delle Città redatti sulla base delle *Professiones* dei *Possessores* dovevano essere rinnovati. Con ragione si è creduto dover collegare questa questione al calcolo di un periodo di 15 anni, che comincia con l'anno 312; si contano gli anni, di cui ciascuno si chiama *Indictio* (v. I, 8, C. Th. *de extr. s. sord. mun.*, 11, 16; I. 13, C. J. *de annona*, 10, 16; I. 10, C. Th. *de annon.*, II, 1; Cassiodoro, *Var.*, XI, 7; XII, 2), da 1 fino a 15, e si ricomincia

poi daccapo. La designazione d'*Indictio*, data ad ogni anno che cominciava al 1.° settembre, indica bene che, in origine, questi periodi di quindici anni erano relativi all'imposta. Savigny (*vermischte Schriften*, II, p. 132 e s.), crede vederne la natura nella circostanza che, dopo il termine di questo periodo, dovevasi operare una rinnovazione generale del catasto dell'Impero. Mommsen (*Staatsrecht*, II, 2, p. 975 — vedasi la bibliografia di Marquardt, *Staatsversvalt.*, II, p. 237, nota 27), crede ad una soppressione periodica di tutti i debiti d'imposta, e fa derivare il sistema d'indizione da una ordinanza di Adriano, dell'anno 118, secondo la quale era stabilito che, dopo una rimessione generale, dovette avvenire ogni quindici anni una revisione generale dei crediti dello Stato e specialmente del regime delle imposte.

Troviamo più razionale il sistema di Zachariae von Lingenthal (*Geschichte des griechisch-roemischen Rechts*, 2.ª ed., p. 196) secondo il quale, da Costantino il Grande, le imposte regolari erano fissate per un periodo finanziario di 15 anni, ma che, nondimeno, persistette l'uso di mandare ogni anno un invito ai contribuenti di dover pagare le imposte stabilite, *Canonica indictio*.

Ma, pure, prima che intervenisse una revisione generale del catasto, delle modificazioni accessorie potevano aver luogo come necessarie.

Un *Possessor* può dimostrare che una parte del suo fondo è perita in seguito ad un tremuoto, ovvero che si è deteriorata per la morte degli alberi o dei piedi di viti, e domandare per conseguenza che, nei *Vasaria publica*, l'estensione del terreno, o il numero degli alberi, sia ridotto in una maniera corrispondente ai cambiamenti intervenuti (I. 4, § 1, D. *de censibus*, 50, 15; I. 3, 12, 14, C. Th. *de cens.*, 13, 11; I. 5, C. Th. *de censu*, 13, 10). Se vi è qualche mutamento di proprietà, il nuovo acquirente dell'immobile deve reclamare immediatamente perchè il fondo sia portato sotto il suo nome nelle *Censuales paginae*, e perchè la *Capitatio*, a tal riguardo, gli sia trasferita (I. 5, C. Th. *sine censu*, 11, 3).

Parecchi ruoli d'imposta fondiaria di quell'epoca ci sono stati conservati, benchè incompleti, con iscrizioni: uno della città di Volceii nella Lucania (Mommsen, *I. R. N.*, 216; *C. I. L.*, 10. 407), dell'anno **323**, e due trovati nelle isole di Thera e d'Astypaliea.

La prima iscrizione dà i nomi dei *Possessores* e l'ammontare della loro quota d'imposta. Le ultime due sono più complete e contengono, oltre i nomi dei *Possessores* e dei loro immobili, la misura di superficie a *Jugera* o *Juga* secondo il caso; quella dei vigneti, anche a *Jugera*; le piantagioni di olivi secondo il numero dei ceppi; esse dunque tenevano conto delle diverse classi di terre. Inoltre, esse designavano gli schiavi, le bestie cornute, i montoni, i coloni e (verosimilmente) il numero dei *Capita* e la cifra delle imposte da pagare. Sono stati pubblicati recentemente dei frammenti di ruoli simiglianti trovati a Lesbo ed a Tralles (confronta, a tal uopo, Marquardt, *R. Staatsverswaltung*, 2.ª ed., III, 2, p. 229, nota 3). Questa designazione degli animali e una delle testimonianze più fondate che vi era un'*animalium descriptio* ed un'*animalium capitatio*, di cui altri testi davano già l'indicazione (v. Lactant., *de mortibus persecutor.*, 23; I. 6 Cod. Th. *de coll. donat.*, III, 20; v. altri testi Huschke, *Ueber Census u. d. Steuerverfass. di früher. Rom. Kaiserzeit.*, p. 172, nota 372).

La contribuzione principale accanto all'imposta fondiaria era la capitazione, *Capitatio humana*, *Capitatis illatio*, *Capitatio plebeia* (l. *unic.* Cod. J. *de coll. thrac.*, 11, 52 (51)). L'estensione di questa imposta è controversa relativamente alle per-

sone che colpiva, sia in alto che in basso. Secondo il sistema di Savigny (*op. citata*, p. 87), il complesso degli schiavi nell'impero erano soggetti alla capitazione. Sotto questo rapporto, essi sarebbero stati considerati per sè stessi come contribuenti, e tutti portati sul ruolo d'imposta. Savigny trova la prova di questa proposizione in una costituzione (I. 4, Cod. Th. *de excus. artif.*, 14, 4) secondo la quale gli artisti nati liberi avrebbero ottenuta l'immunità dalla capitazione anche per i loro schiavi stranieri di nascita, ciò che implicherebbe che l'obbligo degli schiavi all'imposta sarebbe qualche cosa affatto personale. Ma Zachariae v. Lingenthal si è levato, con ragione, contro queste asserzioni (*op. citata*, p. 5 e s.) facendo osservare che, presso i Romani, dal punto di vista giuridico lo schiavo era un oggetto di dritto, ma nè in dritto privato nè in dritto pubblico, un soggetto di dritti o di doveri, e che, per conseguenza, anche per la sua persona, non poteva essere colpito da imposta. Quando anche fosse vero che il contrasto fra gli uomini liberi e gli schiavi si era indebolito in questa nuova epoca, nondimeno sussisteva in dritto, e specialmente durava ancora l'incapacità giuridica per lo schiavo di avere un patrimonio. Savigny riconosce bene quest'ultimo principio, ed è perciò ch'egli presenta il preteso carico personale degli schiavi come qualche cosa d'*apparente*, ma che, in realtà, sarebbe ricaduto sul padrone. Ma l'incapacità d'avere un patrimonio, messa a confronto dell'attitudine d'esser gravato d'imposta, non rimane meno un'antinomia insolubile. L'ordinanza invocata da Savigny non dimostra l'attitudine personale dello schiavo ad essere colpito da imposta. Il testo dice *picturae professores ne servos quidem barbaros in censuali adscriptione profiteri*. È costante che in generale gli schiavi dovevano essere dichiarati al Censo dal proprietario; già anche Ulpiano dice (I. 4, § 33, Dig. *de censibus*, 50, 15) che si doveva, denunziando gli schiavi, indicare la loro nazionalità, l'età, il loro impiego od *artificium* specialmente. Zachariae (*op. citata*, p. 7) crede che il censimento de' *servi rustici* aveva la stessa influenza sull'imposta fondiaria che la consistenza del vigneto o della piantagione di ulivi, in ceppi od in piante; è secondo ciò, che si sarebbe deciso se la particella di terra era fruttuosa o ἄπορα. I *mancipia urbana* sarebbero stati censiti, perchè, appartenendo al patrimonio del padrone, dovevano esser presi in considerazione per la ripartizione dei pesi comunali gravanti sul patrimonio. Ma non si ha alcuna traccia del fatto che, per gli schiavi iscritti nel censo, vi sia stata una contribuzione diretta da pagare a profitto dello Stato. Si può d'altronde obbiettare, in senso contrario, che i *servi rustici* non sono, come i ceppi di vite e le piante di ulivi, delle parti del fondo, e non potevano esser messi a margine per il calcolo del prodotto della *Capitatio terrena*; e, inoltre, che le indicazioni del *Census* avvenivano a prima giunta a profitto dello Stato e non in vista di pesi comunali. A mio credere, non è impossibile trovare a quale imposta erano soggetti gli schiavi. Secondo l'antico punto di vista romano che permetteva di considerare gli schiavi come *res animales*, la *descriptio* o la *capitatio animalium*, secondo i casi, dovette estendersi ad essi come agli oggetti più importanti. È così che ne' ruoli d'imposte delle isole di *Thera* e d'*Astypalea*, gli schiavi sono menzionati accanto ai buoi, agli asini ed ai montoni. I *servi rustici* sono ancora designati in un certo senso come *censibus adscripti* (1, 2. C. Th. *sine censu*, II, 3). Dovevano essere compresi nelle denunzie, *professiones*, col fondo alla cui cultura erano addetti, e non potevano, al pari de' coloni, secondo le disposizioni delle istituzioni, essere alienati separatamente dal fondo.

Per ciò che concerne l'estensione della capitazione le epoche pare debbano essere distinte. L'espressione *Capitatio plebeia* non rende inverosimile che,

in origine, ogni *plebeius* vale a dire ogni individuo non Decurione dovesse pagare questa imposta nelle provincie soggette, a Roma. Troviamo presso gli antichi delle indicazioni che l'imposta fondiaria e la *capitazione* non erano incompatibili relativamente allo stesso soggetto. V. Dio, 63, 2; confrontare Huschke, *op. citata*, p. 177, nota 383). A causa della tendenza della riforma introdotta da Diocleziano e Costantino, a ripartire le prestazioni dovute allo Stato secondo il rango e la condizione delle diverse classi di persone ed a specializzarle, furono ristrette le cariche dello Stato e dei comuni, che avevano avuto precedentemente una più grande estensione dal punto di vista delle persone, ad una certa cerchia più ristretta. È così che la capitazione si trovò successivamente circoscritta. È così che anticamente i *possessores* plebei, nel senso primitivo della paròla, per la ragione che essi parvero abbastanza gravati dall'imposta fondiaria, l'annona ed i diversi *munera patrimonii*, e per la provvisione delle reclute, furono esenti dalla capitazione; si distinsero precisamente con ciò dagli altri plebei, e formarono come un ordine speciale fra questi ed i Decurioni. Kuhn (*Staedtisch. und. bürgerliche Verfassung*, I, p. 285) ha già espresso che originariamente anche i mercanti hanno potuto essere soggetti alla capitazione; nondimeno sono stati sottratti a questo peso, a causa di molte altre prestazioni da esporre in seguito; dunque, soggetta alla capitazione non restò che la popolazione infima della città e della campagna. In quest'epoca posteriore furono esenti gli uomini e le donne fino a 25 anni (L. 3. D. *de censibus*, 50, 15; L. 4 e 6, C. Th. *de censu*, 13, 10), le vedove, gli artisti affrancati, per essi, le loro mogli ed i loro figli (L. 4, C. Th. *de excus. artif.*, 13, 4) qualche impiegato inferiore (L. 3. C. Th. *de numerariis*, 8, 1), cioè gli *annonarii*, gli *actuarii*, finchè duravano in funzioni, i soldati ed i veterani, che potevano anche, con un certo numero di anni di servizii, procurare a parecchi dei loro congiunti l'esenzione *capitatio plebeia* (p. 18, § 28. D. *de muner.*, 50, 4; 1. 6 7, C. Th. *de tiron.*, 7, 13; I. 4, C. Th. *de veteranis*, 1, 20).

Secondo de Savigny (*op. citata*, p. 87 e s.) ed altri, l'insieme della *Plebs urbana* sarebbe stata liberata dalla capitazione, almeno nello impero d'Oriente, mentre questa esenzione è presentata come incerta, ed anche come non assai verosimile per le provincie d'Occidente. Ma, anche per l'Oriente, è difficile ammettere che già così presto questa immunità sia stata concessa generalmente alla plebe urbana. Secondo una costituzione di Costantino indirizzata nel 313 al presidente della provincia di Lycia e di Pamfilia (Cod. Th., 13, 10, 2), la *plebs urbana juxta hanc jussionem nostram*, deve essere esente da questa imposta; dunque, in queste provincie, *sicut in Orientalibus quaque provinciis observatur*, si procederà come nelle provincie della diocesi d'Oriente. La classe indicata come *Plebs urbana immunis* deve essere stata libera dalla capitazione, come se ne fosse stata esente anche sotto Diocleziano. Non si può dunque ammettere affatto secondo ciò che, dopo Licinio, la *Plebs urbana* sia stata liberata dalla capitazione *in tutto l'impero di Oriente*. L'ordinanza si riferisce unicamente alla Lycia ed alla Pamfilia; e si osserva solo, in questa occasione, che questo favore esiste attualmente nella Diocesi d'Oriente. Ora, l'imperatore non si sarebbe espresso in tal modo, se la regola avesse dovuto essere la stessa per tutta la metà orientale dell'Impero.

Dal tenore di questo testo non si può nemmeno dedurre che l'immunità della *Plebs urbana* abbia già preso una più grande estensione sotto Diocleziano. Non si deve neppure interpretare nel senso di una liberazione generale della *Plebs urbana* la costituzione di Diocleziano e di Massimiano inserita pure nel Codice di Giusti-

niano (I, 1, *ut rusticiani*, II, 55 (54), che designa come soggetta alla capitazione solamente la *Rusticana plebs intra muros posita*. Essa è indirizzata a Charisio, che era, sotto Diocleziano e Massimiano (secondo l'intitolazione della legge 9, Cod. J. *de quaestionibus*, 9, 41), *Praeses Syriae*, vale a dire Governatore di una provincia della Diocesi d'Oriente. L'espressione di Lattanzio (*De mortibus persecutorum*) sul *Census* di Galerio: *in civitatibus urbanae ac rusticae plebis adunatae*, può senza inverosimiglianza, intendersi nel senso che Galerio introdusse di nuovo la capitazione, anche nelle provincie fino allora esenti. Giacchè Costantino rimanda, nella sua costituzione che restituisce l'immunità nella sua antica estensione, solamente allo stato esistente sotto Diocleziano. Sozomeno (*Hist. ecclesiast.*, V, 4) ci parla di un'ordinanza di Giuliano: τό πλῆθος τῶν χριστιανῶν σύν γυναιξί καὶ παισὶν απογράψασθαι καὶ καθάπερ ἐν ταῖς κώμαις φόρους τελεῖν. È arrischiato intendere questo testo nel senso che, fino a Giuliano, dappertutto, la capitazione non sarebbe stata pagata che ἐν ταίς κώμαις. Una prova per il mantenimento di questa imposizione sulla *plebs urbana*, in una parte dell'impero d'Oriente, è fornita anche dalla legge 2, C. Th. *de censitoribus*, 13, 11, = I, 10, C. J. *de agricolis*, 11, 48 (47), che indica l'applicazione modificata della capitazione. In questa costituzione dell'anno 386, è questione in generale di *viri* e di *mulieres*, senza restrizione alla *plebs rustica*. Questo testo non deve intendersi con questa limitazione; ciò risulta dalla seconda parte della legge. ove il Prefetto del pretorio Cynegius è incaricato d'introdurre questo nuovo modo in un certo numero di città di provincie (*urbes*) appartenenti alla Diocesi del Ponto. cioè la seconda *Armenia*, *Hellenopontus*, *Cappadocia secunda*. Si è portati alla stessa conchiusione dall'interpretazione di una decisione contenuta in una costituzione antica di più di 40 anni, resa da Costanzo e Costante (l. 36, C. Th. *de decurionibus*, 12, 1). Secondo questa legge, gli *ex comitibus* ed *ex praesidibus*, i quali non hanno ottenuto il loro rango che *suffragio*, non saranno esonerati dai pesi comuni. Vi si dice in seguito accessoriamente: *Plebeiam quoque sustineant capitationem*, vale a dire, come de Savigny ha dimostrato (*op. citata*, p. 74), che essi debbono avere il carico di riscuotere la *Capitatio plebeia*.

Ora questa esazione, di cui qui si parla, non può riferirsi che alla *plebs urbana*, giacchè, per la *plebs rustica*, pei coloni, si compie dai *possessores* dei beni ai quali questi coloni appartengono. Ma, al tempo di Giustiniano, l'esenzione della *Capitatio* pare essere stata generale nell'impero d'Oriente, giacchè proprio le costituzioni riferentisi al pagamento dell'importo da parte della *plebs urbana* sono state quasi tutte scartate dal Codice di Giustiniano (V. l. 3, C. Th. *de numerariis*, 8. 1; l, 4 e 6, C. Th. *de censu*, 13, 10; I. 4, C. Th. *de excus. artif.*, 13, 4), ove ciò che ad esso si riferisce è stato stralciato come le parole citate di sopra, *plebeiam quoque sustineant capitationem*, nella legge 4, C. J. *de legationibus*, 10, 65 (63). Già, nella Diocesi di Thracia, anche tutti i coloni erano stati esenti dalla capitazione con una costituzione di Theodosio, Arcadio ed Onorio (l. *un* C. J. *de col. Thrac.*, 11, 52 (51). Si ammette pure abitualmente questa immunità per i *coloni illyriciani*, fondandosi su di un'ordinanza di Valentiniano, Valente e Graziano dell'anno 371; ma dubito che ciò si faccia con ragione.

Le parole (l. *un* Cod. J. *de cod. illyr.*, 11, 53 (52): *inserriant terris non tributario nexu, sed nomine et titulo colonorum*, si riferiscono, a mio avviso, non alla capitazione, sibbene alle classi di persone considerate come coloni ed indicano, per esse, l'ammissione di una specie di rapporto tributario, in cui dei barbari assoggettati potevano trovarsi collocati, senza essere veramente sottomessi al Colonato.

Su ciò che concerne l'ammontare della capitazione, la legge 2, C. Th. *de censitoribus*, 13, 11 = l. 10, C. J. *de agricol.*, 11, 48, dell'anno 386, indica che la somma che un uomo pagava prima per un *caput* fu esatta per due donne, non contando esse così che per un *Caput*. Zachariae von Lingenthal (*op. cit.*, p. 9) crede che qui vi sia per le donne una modificazione della loro situazione primitiva: egli vuol concludere dalla legge 4. C. Th. *de veteranis*, 7, 20, dell'anno 325, che il *Caput* di un veterano e quello di sua moglie sono espressamente contati per due e, per conseguenza, che essa aveva altra volta pagato un *Caput* intero. Ma questa citazione non è convincente: si tratta, in questo testo, di sapere se il soldato, dopo una certa durata di servizio, otterrà l'immunità dalla capitazione per la sua persona solamente, od anche per i suoi congiunti, come sua moglie, suo padre, sua madre. Se egli l'acquista per sè e per sua moglie, guadagna per due *Capita*, ciò che non impedisce la possibilità che la moglie non dovesse che un mezzo *Caput*; cosa che non si aveva interesse a rilevare in questa occasione. Ma le parole seguenti della Costituzione allegata sono di un interesse speciale: *Ceteros omnes veteranos de quocumque exercitu una cum uxore sua unius capitis frui excusatione praecipimus.* Come si deve intendere che il veterano con sua moglie possa ottenere l'immunità *unius capitis*, mentre è stato osservato precedentemente che altri veterani debbono *tam suum quam uxoris caput* o *suum tantummodo caput excusare?* Ma sembra che la moglie debba aver parte all'immunità guadagnata dal marito, nel senso che dopo la morte di costui, l'immunità acquistata sussisterà per lei. La Costituzione del 386, precedentemente citata, va più lungi e decide che la *Capitis norma* nella imposta di capitazione sarà regolata in una maniera che si allontana dall'antica: *Nunc binis ac ternis viris, mulieribus autem quaternis unius pendendi capitis attributum est.* Queste parole sono state assai diversamente interpretate. Secondo Savigny (*opera citata*, p. 72, nota 1) *bini et terni viri* sono due o tre alternativamente, vale a dire che cinque uomini debbono pagare due *simpla*. Huschke vuole che le parole *bini ac terni* s'intendano di un cambiamento di un anno all'altro, nel senso che un anno due e l'altro anno tre uomini debbano pagare un *caput* (V. *Census und Steuerverfassung*, p. 179 e nota 385). Zachariae infine (*op. citata*, p. 9) osserva che le parole *vero* od *autem* possono essere considerate al pari che δέ in greco, come una particella congiuntiva, e che, per conseguenza, si può interpetrare la frase nel senso che prima un uomo e due donne, ma ora due a tre uomini e quattro donne formano un *caput*.

Egli indica la natura di questo cambiamento come una trasformazione dell'imposta per testa in una imposta di famiglia o di abitazione. Ma finchè non si saranno scoperte nuove fonti, si arriverà difficilmente a stabilire con sicurezza il senso di queste parole. Mi pare fuori dubbio che l'interpretazione di Zachariae è molto sbagliata dal punto di vista letterale. Se si osserva che la tendenza di questa nuova epoca è di favorire la *plebs urbana* relativamente alla *plebs rustica*, in materia di capitazione, sarei tentato di spiegare i termini *Bini ac terni* nel senso, che due membri della *plebs rustica* e tre plebei della città dovevano formare un *caput*. Se questo cambiamento fosse stato introdotto da principio con la costituzione del 386, gl'imperatori avrebbero dovuto esprimersi più chiaramente; ma essa procede brevemente relativamente ad una modificazione già stabilita (V. *nunc attributum est.* e vi collega un'altra disposizione (*Quocirca etc.*).

Senza dubbio vi esisteva anche una capitazione organizzata sulla base delle professioni; nondimeno non pare si siano stabiliti ruoli speciali per i debitori di

quest' imposta; ma si servirono dei registri del catasto immobiliare, egualmente per l'iscrizione di questi contribuenti. In tal senso si può invocare l'indizio fornito da Lattanzio (*de mortibus persecutorum*, c. 33) sul *Census* operato sotto Galero: *Agri glebatim metiebantur, vites et arbores numerabantur, animalia omnis generis scribebantur, hominum capita notabantur; in civitatibus urbanae ac rusticae plebes adunatae, etc.* Le persone che, dopo l'ultimo rinnovamento del catasto, erano arrivate all'età fissata per l'attitudine all'imposta, non si trovavano chiamate che a completare, fino al nuovo censimento, i vuoti operati dalla morte o dalle esenzioni ne' registri correnti (*incensiti* o *accrescentes*, v. l. 7, C. Th. *de censu*. 13, 60).

Otto Karlowa, nella sua *Storia del diritto romano* (I. 2, § 107, p. 913 e s.) ci dà un buonissimo riassunto dei carichi che pesano sulle corporazioni sotto il titolo seguente:

Le alte professioni riunite in corporazione.

« Conviene ora presentare un esposto delle varie professioni e corporazioni, che si trovano nel resto della popolazione compresa fra i Decurioni ed i *Possessores*, sia in città che in campagna.

« Occorre in prima linea nominare i *Negotiatores*. In ciascuna *Civitas*, formano un corpo speciale (l. 17, Cod Th. *de lustr. collat.*, 13, 1; l. 29, C. Th. *de susceptor.*, 12, 6), i cui membri sono iscritti in una *Matricula* o *Brevis* (l. 15, § 1, C. Th. *de episcopis*, 16, 2). Su questa corporazione dei *Negotiatores* è imposta una somma, ogni *Lustrum*, dopo lo spirare di un termine di quattro anni (Cedren., I, p. 617. Bonn), *indicebatur quod simul et sub una conventione petebatur:* l. 20. C. Th. *de lustrali collatione*, 13, 1). Questa contribuzione si chiamava *Aurum* et *Argentum* (l. 72, C. Th. *de decur.* 12, 1; l. 1, 6, 8, C. Th. *de lustr. coll.*, 13, 1), o *Chrysargyrum*, (Zosimus, II, 38; Evagrius, *hist. eccl.*, III, 39 e s.) *lustralis collatio* (v. specialmentte la rubrica nel Codice Teodosiano, 13, 1), *negotiatorum collatio* (l. 4, C. Th. *de excus. art.*, 13, 4), *functio auraria* (l. 13, C. Th. *de lustr. coll.*, 13, 1) etc.

« Su questo registro matricola dovevano essere scritti come soggetti a quest' imposta: *qui merces emendi atque vendendi commutantes, qui in exercitio tabernarum usque versantur* (l. 8, C. Th. *de lustrali collatione*, 13, 1). Per conseguenza, tutti i commercianti ed artigiani, senza distinguere se occupano un rango inferiore o fra i *Potiores* e titolari di dignità, abitanti in città od in campagna.

« Coloro che prestavano danaro ad interesse appartenevano pure alla classe soggetta a questa contribuzione (l. 18, C. Th. *de lustr. coll.*, 13, 1). La ripartizione dell' *Aurum lustrale* fra i diversi contribuenti non veniva fatta dai *Curiales*, ma da quelli stessi, *quos necessitas collectionis astringit* (l. 17, C. Th. *eod. tit.*). Costoro dovevano scegliere, in seno alla loro corporazione od anche di ogni altra, un *Manceps* che, con un *officium* a lui subordinato, doveva vigilare alla ripartizione, alla riscossione ed alla contabilità di questa imposta (l. 29, C. Th. *de susceptor.*, 12, 6). Questo personale rispondeva con la sua fortuna del compimento del suo servizio, ma eventualmente questo rischio ricadeva anche sugli elettori. I *Possessores coloni rusticani*, che vendevano solo i prodotti delle loro terre o di quelli a cui appartenevano, non erano soggetti a quest' imposta (l. 3, 6, 8, 10, 12, 13, C. Th. *de lustr. coll.*, 13, 1). I veterani potevano al contrario esercitare, con immunità, tali commerci, per una piccola somma (l. 2, 7, 14, C. Th. *eod. tit.*; l. 3, C. Th. *de veteranis*, 7, 20). I chierici stessi avevano la facoltà, in alcune provincie dell' Impero, di commerciare, liberi da ogni peso, fino alla concorrenza di un piccolo capitale determinato, *intra Illyricum et Italicum denis solidis, intra Gallias in quinis*

denis solidis immunem usum conversationis exerceant, l. 11, C. Th. *de lustr. coll.*, 13, 1). Inoltre, in ogni luogo, i chierici che esercitavano un piccolo commercio per il loro *mantenimento*, furono completamente esenti dalla *Lustralis collatio* (l. 8, 10 14, 15, § 1, C. Th. *de episcopis*, 16, 2). Secondo un documento posteriore (*v. Josua Stylites, in Assemani bibliothec. or.*, t. I. p. 268), l'ammontare della tassa dovuta da ogni *negotiator* era un *aureus*. Ciò concorda bene con un certo cambiamento che avvenne nella *Lustralis collatio*.

« La legge 20 (C. Th. *de lustr. collat.*, 13, 1) pare fornire su questo soggetto un chiarimento. In questa ordinanza, resa nel 410 da Onorio e Theodosio, è osservato che la *Lustralis collatio* a causa della *conferentium frequentia attenuata*, è diminuita.

« Essa deve ora essere rialzata da una modificazione nella sua imposizione, di modo che *ut quod simul et una conventione petebatur, sub parva ac minima contributione absque consensu conferentium praebeatur*. Pare, secondo ciò, che mentre in altri tempi una somma era reclamata dal *Corpus negotiatorum* di una città, e che con questo corpo se ne discuteva l'ammontare, ora una tassa leggera era esatta da ogni contribuente senza accordo precedente coi *Conferentes*. Quale rapporto con la *Lustralis collatio* poteva avere la tassa che, secondo alcuni autori, era esatta dalla popolazione infima *Stercoris et urinae nomine*, od anche dai mendicanti, o in ragione degli animali? Questo punto è molto soggetto a dubbi (Evagrius, *Hist. eccl.*, III, 29, 41. Cedrenus, *Histor. comp.*, p. 626, ed. Bonn; Costantino Manasses, p. ed. Bonn).

« Ma l'espressione *Chrysargyrum* indica qui almeno una certa correlazione con la *Lustralis collatio*. In tutti i casi, la scomparsa dell'imposta della capitazione sulla *Plebs urbana* ha dovuto portar seco anche la cessazione di queste diverse tasse. L'imperatore Anastasio abolì d'altronde anche completamente la *Lustralis collatio*. Così, nella codificazione di Giustiniano, non vi è che un solo titolo riferentesi all'abolizione di quest'imposta : *de tollenda lustralis auri collatione*, 11, 1».

« Relativamente alle associazioni o corporazioni da considerare ora, la tendenza dell'organizzazione del Basso Impero dev'essere segnalata. I servizi, che, in una società libera, non possono essere resi allo Stato che in virtù di un contratto e mediante indennità, il nuovo regime li impone a suo profitto, gratuitamente, alle diverse professioni e ne colloca i membri, per quanto concerne la loro persona, la loro fortuna ed i loro discendenti, in una specie di dipendenza servile relativamente allo Stato, ma esonerandoli, perciò, da altri carichi generali dei sudditi. Così la società civile, coi suoi diritti ed i suoi doveri generali, si decompone in un certo numero di associazioni, strettamente separate le une dalle altre, tenute esclusivamente verso lo Stato ad alcune prestazioni speciali, ed obbligatorie ereditariamente, quanto alla loro persona ed ai loro beni, e non riunite dall'interesse generale, ma solo dal loro dovere comune di servizio verso lo Stato.

« Ogni attività libera nella vita, ogni sviluppo di forze è intralciato o soffocato, tutto è sequestrato ed intirizzito sotto la pressione di un simile dispotismo. Il *Subjectus* è condannato a trascinare la propria esistenza nello spazio stretto e sterile della professione a cui appartiene per via della nascita; altri si oppone nella maniera più rigorosa ad ogni tentativo da parte sua per liberarsene ed entrare in un altro genere di vita. La corporazione istessa, interessata a non vedere aumentati i carichi sui membri restanti, con l'evasione di qualcuno di loro, può rivendicarlo, e l'autorita può costringerlo a rientrarvi.

« Se affrontiamo l'esame dei particolari, dobbiamo parlare prima di una delle più importanti di queste corporazioni, di quella dei *Navicularii*. I *Navicularii* erano

dei marinai, degli armatori, che dovevano, coi loro navigli, provvedere al trasporto dei cereali, della legna da fornire allo Stato, e specialmente al trasporto per mare del grano per i bisogni delle capitali, Roma e Costantinopoli, come pure fornire e riparare i bastimenti necessari a tale effetto. Le società libere, in origine impiegate dallo Stato a questo servizio in virtù di contratti, vi furono assoggettate successivamente e specialmente in una maniera continua per costrizione amministrativa. Già, durante il periodo anteriore a Diocleziano, si stabilì il principio che colui che procurava regolarmente l'approvvigionamento di Roma ed impiegava in questa professione la maggior parte della sua fortuna, doveva ottenere l'immunità d'imposta (l. 5, D. *de muneribus*, 50, 4; l. 3, D. *de vac. et excus.* D. 50, 5; l. 5. § 3, 9, D. *de jure immunit.*, 50, 6). Così il trasporto per mare dei cereali per lo Stato divenne una professione abituale, ed il periodo di Diocleziano la trasformò giuridicamente, in seguito, in servizio ereditario. I *Navicularii* formano, in ogni *Civitas*, un *Corpus*, *Consortium*, *Concilium* (confrontare nel Codice Theodosiano il titolo di *Naviculariis*, 13, 5). I membri vi son votati per sempre (*sint perpetuo navicularii*, l. 19, C. Th. *eodem titulo*). Essi sono, col loro patrimonio, supponendo che prima della sua acquisizione da parte del *Navïcularius*, non fosse già legato ad una corporazione, sottoposti al *Navicularium munus*, ai *Navicularia onera*, ma in cambio liberati da tutti i pesi dello Stato e delle città. Quest'obbligo è ereditario e passa ai figli fin dalla loro nascita (l. 20, C. Th. *de navic.*, 13, 5..... *si nec genere naviculariorum corpori cohaeret nec etc.*, l. 22. eodem: *Naviculariorum vices ac debitas huic necessitati origines in ipsis provinciis honoratorum fides lecta pensabit, etc.* Questo carico pesa pure sul patrimonio dei *Navicularii*, anche quando passa in eredità ad una persona estranea alla corporazione, o quando un immobile le è trasmesso titulo *singulari*. Chiunque possiede un *patrimonium navicularii muneri obnoxium*, fosse anche titolare delle più alte dignità, deve sopportare il peso che incombe a questo patrimonio.

« Il *Munus naviculare* poggia sulla fortuna dei *Navicularii* e, specialmente sui loro immobili, come un carico reale che si trasmette con essi ad ogni avente causa a titolo particolare (l. 3, 27, 35, C. Th. *eod. tit.*; l. 1. 7, 8, C. Th. *de praediis navicular.*, 13, 6). Senza dubbio, colui che eredita dal patrimonio di un *Navicularius* o che compra una *res Navicularia*, non diviene perciò *Navicularius* di persona, ma deve contribuire all'*onus naviculare* per la parte che tocca alla cosa acquistata. G. Krakauer, s'inganna completamente su queste condizioni, nella sua dissertazione inaugurale intitolata: *Das Verpflegungswesen der Stadt Rom. in der spaeteren Kaiserzeit*, Lepzig, 1874, p. 18 e s. Egli parla della *Lex navicularia* come di un carico che non colpiva la persona, ma che pesava sul patrimonio dei membri della corporazione. Il *Navicularius* è, per questo autore, colui che risponde delle spese relative ad una *res* di questo genere. Più esatto è quanto dice R. Gerhardt, *Studien ueber Verpflegungswesen von Rom und Konstantinopel in der spaeteren Kaiserzeit*, Dorpat 1881. Nondimeno egli s'inganna pure, p. 61 e 67, quando dice che il *Navicularius*, relativamente all'acquirente o proprietario dei *Praedia navalia* è obbligato solamente su di questi ma non sul resto della sua fortuna a sostenere gli oneri di questa professione. Colui che appartiene alla corporazione, *genere*, risponde con tutta la sua fortuna, se questa non è già impegnata verso un'altra corporazione. Se l'acquirente non vuole, deve restituire, secondo i casi, la sua fortuna o la cosa acquistata al *Corpus naviculariorum* (l. 2 e 4, C. Th. *de praed. nav.* 13, 6). Non si può opporre alla revindica di questi beni l'eccezione della prescrizione (l. 3 e 5, C.

Th. *eod. tit.*) Nondimeno una legge dell'anno 423 ammette una *prescriptio quinquaginta annorum* (l. 10, Cod. Th. *eod. tit.*). Se si rendeva necessario completare il *Corpus naviculariorum*, questo reclutamento avea luogo, fra le persone più atte a ciò, a cura del Prefetto del pretorio della parte dell'Impero di cui trattavasi (l. 14, C. Th. *de navicul.*, 13, 5); e si può osservare, a tal oggetto, che non erano solo semplici *Plebeii* che si trovavano fra i *Navicularii*. Si redigevano esattamente degli stati, *Breves*, da mandare all'Imperatore, che dovevano enunciare i nomi e la fortuna dei diversi *Navicularii*, distinguendo gli antichi membri della corporazione e le nuove reclute. Affine di prevenire un carico troppo pesante per i meno abili dei *Navicularii*, era prescritto che i più lunghi ed i più corti viaggi sarebbero intrapresi secondo un turno esattamente determinato.

« In una simile dipendenza si trovavano una serie di corporazioni inferiori, subordinate direttamente, sia al *Magister officiorum*, sia al *Comes sacrarum largitionum*. A questa categoria appartiene primieramente il *Consortium fabricensium*, fabbriche, che nelle fabbriche dello Stato, dovevano confezionare le armi e gl'istrumenti di guerra e consegnarli agli arsenali dello Stato (Confronta il titolo nel Codice Theodosiano, *de fabricensibus*, 10, 22 e C. J. 10 (9), con i commentari di J. Godefroi sul primo e di Cujacio sull'ultimo).

« Si diceva di essi, *Fabricenses artibus propriis inservire* (L. 5, C. J. *de fabric.*, 11, 10, 9); essi erano con la loro discendenza legati alla *Professio*, *cui nati sunt*. Erano marcati sul braccio da un segno o *Nota pubblica* (cf. C. Th. X, 20, 4, h. t.; C. J. c. 3, *cod.*), affin di renderli riconoscibili; giacchè potevano, se cercavano di sottrarsi al loro servizio, essere rivendicati per la *Fabrica*, da cui dipendevano. — Tutta la corporazione era responsabile per il delitto di uno de' suoi membri.

« Le corporazioni seguenti si trovavano pure in una posizione quasi servile, cioè i pescatori di conchiglie per la porpora (*Murileguli*, *Conchylioleguli*, et tit. C. Th. 10, 20 e C. J. 11, 8 (7), i lavoratori nelle fabbriche di lanifizî (sulle *Gynaecea*, vedi gli stessi titoli dei due Codici) ed i *Metallarii* (v. tit. C. Th. 10, 19 e C. J., 11, 7 (6). Tutti sono designati come *ad divinas largitiones nexu sanguinis pertinentes* e possono *ad propriae artis et originis vincula avocari* (c. 16 e 14, C. Th. *de murileg.*, 10, 20). Se uno di essi era liberato per *Beneficium* del principe dai legami della sua corporazione, era tenuto nondimeno a fornire un sostituto capace, e la sua discendenza, come il suo patrimonio, restavano connesse col suo servizio anteriore. (*Universam generis sui prosapiam in functione memorati corporis permanentem cum omnibus ejus, qui absolvitur, rebus obnoxiam largitionibus sacris futuram esse non dubitet*). I *Metallarii*, i lavoratori nelle miniere pubbliche, sono addetti, con la loro discendenza, alla *Regio ex qua oriundi sunt*. Se vogliono recarsi altrove, possono essere ricondotti *ad propriae originis stirpem, laremque* (l. 15, C. Th. *de metall.*, 10, 19 = C. J. I. 7, *de metall.*, 11 7, f.). Anche quando tali *Loca*, i cui abitanti sono legati a questo servizio, passano per compera in altre mani, il peso imposto a questo paese in virtù del quale gli abitanti addetti al suolo fanno parte dei *Metallici*, è trasmessa all'acquirente; se una donna appartenente a questa corporazione si marita con un uomo, *alienae conditionis*, i figli debbono seguire la sorte della madre (l. 15, T. Th. *de murileg.*, 10, 20).

« Alcune corporazioni, legate solamente al servizio delle capitali, di Roma o di Costantinopoli, meritano pure un'attenzione speciale. Il *Munus*, la *Functio* dell'*ordo pistorius* (l. 20, Cod. Th. *de pistor.*, 14, 3) consisteva nel macinare il grano e cuocerlo nei forni dello Stato. Il *Munus* passava pure ai discendenti, e vi si

restava legato, *originis vinculo*, senza che mai alcuna trasmissione da una *Officina* ad un' altra fosse permessa (l. 14 e 8, C. Th. *cod. tit.*). Questo carico pesava pure non solo sulle persone, ma anche sul patrimonio. Quando un individuo, estraneo alla corporazione, ereditava da un *Pistor* o acquistava a titolo singolare un fondo appartenente alla corporazione, otteneva la cosa gravata del suo peso, ma con facoltà, per liberarsi dal *Consortium pistorum*, di abbandonare la successione o l'immobile, secondo i casi, al *Corpus pistorum* od ai parenti del *de cujus* che ne facevano parte (l. 2, C. Th. *de navic.* 13, 5; l. 3, 10, 13, C. Th. *de pistor.* 14, 3).

« In relazione con la corporazione precedente troviamo il *Corpus catabolensium*, vale a dire i carrettieri, che portavano, con le loro bestie da tiro, i grani dei granai pubblici ai mulini ed in seguito la farina al forno, per farla cuocere (l. 9 e 20, C. Th., *eod. tit.*. J. Cujacio, *Observ.*, L, 16, c. 5). Si prendevano perciò de' *Liberti* che avevano ricevuto dai loro patroni, per testamento o per donazione, una fortuna di almeno trenta libre d'argento. Al *Corpus suariorum* incombeva il *Munus* di preparare la carne di porco per i bisogni della capitale, specialmente di recuperare quella che ogni anno era consegnata da certe provincie o contrade dell'Italia, di riceverla e, con le somme *adaeratae*, comprare la necessaria quantità di porco (l. 8 e 10, C. Th. *de suariis*, 14, 4; l. 2 e c. 4. Cod. Th. *eod. tit.* Questo *Munus* era egualmente ereditario, era una *Functio originaria*, (l. 8, C. Th. *suariis*, 14, 4), ma poggiava, al pari delle *Functiones* esaminate fin qui, come un carico reale sulle fortune (*Non minus habeatur obnoxius, quem possessio tenet, quam quem successio generis adstringit* (l. 7, C. Theod., *eod. tit.*). Se il patrimonio od un solo immobile di un *Suarius* è acquistato da una persona estranea alla corporazione, l'acquirente è tenuto a restituire la successione o l'immobile alla corporazione, o di sopportare il peso corrispondente (l. 5 e s., C. Th. *eod tit.*).

« Accanto al *Corpus suariorim* esisteva un *Corpus Pecuariorum* e *Boariorum*, obbligato parimenti verso lo Stato per il servizio dell'approvvigionamento di Roma in carne di montone o di bue, ed i cui membri, con la loro discendenza ed il loro patrimonio, erano legati nella maniera già più volte esposta (Novell. Valentinian., III, tit. XXXV, § 8: *Obnoxias sane suario, boario et pecuario corpori personas ad debita praecipimus cum agnatione, peculiis et praediis onera revocari.* Onorio ha riunito insieme i due *corpora*, quello dei *Suarii* e quello dei *Pecuarii* in maniera, pare, da formarne una corporazione divisa in due parti, che dovevano compiere alternativamente le funzioni già attribuite ai due *Corpora* separati (l. 10, C. Th. *de suariis*, 14, 4).

« La popolazione inferiore, nelle campagne, durante il periodo di cui ci occupiamo, si componeva di diversi elementi. Accanto ai *Coloni*, vi erano ancora de' piccoli proprietari che coltivavano il proprio campo, e degli schiavi impiegati nell'agricoltura. Questi piccoli proprietari sono designati in una costituzione (l. 5, C. Th. *de patroc. vicor.*, 11, 24) come *Agricolae o Vicani propria possidentes*. I *Metrocomiae* erano dei villaggi, composti da parecchi proprietari liberi. Essi non erano soggetti ad un *Dominus* ma *in publico jure et integro perduraut* (l. 6, § 1. C. Th. *eod. tit.*). Nessun *extraneus*, ma solamente un *habitator adscriptus eidem metrocomiae seu convicanus* può possedere delle terre in un tal metrocomio (cf. anche C. J. *non licere metrocom.*, 11, 56 (55). L' alienazione di una terra fatta da un *Vicanus* a profitto di un *extraneus* sarebbe senza effetto. Questa disposizione aveva per oggetto di mantenere il numero dei piccoli proprietarî indipendenti e di proteggerli contro l' assorbimento dei grandi. Questi proprietarî pare abbiano durata fatica a conservarsi. Secondo un passo spesso citato di Salviano, *de Gubernatione dei*, V, 8, 9, essi si

per i mobili del possessore, determinava il numero di unità imponibili che gli appartenevano in una città, secondo la tariffa assegnata per ogni natura di suolo o di cultura, in modo da formare un *Jugum*. Ognuno aveva il suo conto iscritto e conservato nel registro del censo della città, col piano catastale. La cifra di *Juga* della *Civitas* rimaneva stabilita fino alla prossima *Indictio* o fino al prossimo censimento generale assai lontano, salvo le operazioni parziali e straordinarie di perequazione. Ciò posto, il Principe, secondo i bisogni previsti pel venturo anno, combinati con le somme degli esercizi precedenti e la cifra generale ed il valore presunto dei *Juga* dell'impero, determinava il tanto d'*Aurei* imponibile ad ogni *Jugum* [1]), o, ciò che valeva lo stesso, fissava nel suo editto d'*Indictio*, il tasso del tributo e la somma [II, **105**] totale che egli ordinava ad ogni Prefetto del pretorio di riscuotere [2]). Il Prefetto a sua volta dava un ordine, *Delegatio*, per la sua prefettura, poi operava la ripartizione fra le diverse diocesi; come poi la operava il vicario fra le provincie della sua diocesi, infine il rettore fra le città o distretti. La somma o il contingente spettante ad uno di questi ultimi si divideva per il numero delle unità, *Capita*, e dava la quota di ciascuno d'essi per il possessore [3]). Questa s'inscriveva su di un registro per mezzo di un'operazione chiamata, *Adscriptio*, *Descriptio* o *Partitio*. Si sa che i primi decurioni, *Principales*, di una città [4]) avevano dovuto redigere, con l'aiuto del direttore degli archivî e della contabilità locale, *Tabularius* o Logografo [5]), la matrice del ruolo di ripartizione, *Polyptici*, ed il ruolo nominativo, *Breves*, che erano trasmessi al Governatore. Costui faceva esaminare questi atti dal suo direttore delle contribuzioni, *Numerarius*, e rinviava questo ruolo approvato [6]), per esser

---

ponevano spesso sotto la protezione di persone più potenti, di grandi proprietari, e abbandonavano i loro immobili o li consegnavano a costoro in proprietà. Parecchie costituzioni del Codice Theodosiano inveivano contro la violenza di tali *Patrocinia vicorum* » (C. Th. *de patroc. vicor.*, 11, 24, C. J. *Ut nemô ad suum patrocinium suscipiat vicos vel rusticanos eorum*, 1, 54 (53).

[1]) V. Cod. Th. XI, 5, 3, 4, *de indict.*; c. *un.* C. J. I., 52 c. 4, X, 23; Eumen., *Grat. act. Constantin*, cap. 5.

[2]) È probabile che si procedeva colla ripartizione di una somma approssimativamente regolata secondo i documenti del censo anteriore ed i bisogni del tesoro. Tale è il parere di Matthiass e degli autori citati da lui (pag. 23, nota 1) e specialmente di Marquardt (II, p. 222); Serrigny (n. 813); v. nondimeno Willems, 5.ª ed., p. 615.

[3]) V. Ammian. Marcellin., XVI, 5; Savigny, *verm. Schriften*, II, p. 143.

[4]) V. Cod. Th. VIII, 15, 5, *de iis quae admin.*; XII, 1, 117, *de decurion*; Symmac., *Epist.* IX, 10; Bouchard, p. 450. Secondo Houdoy, (p. 267, 580, 635 e s.) *Principalitas* sarebbe sinonimo di *Protostasia*. Il *Principalis* era colui che aveva compiuto le più alte funzioni della città (v. p. 638).

[5]) V. G. Godefroi, *ad.* Cod. Th. VIII, 2; XI, 4; XIII, 10.

[6]) V. G. Godefroi, *ad.* Cod. Th. XI, 1, 3; XII, 1, 173, *de decur.*; sul *Numerarius*, v. C. Th. XII, 6, 30; VIII, I, 12.

pubblicato e rimesso al ricevitore ed all'agente che agiva giudiziariamente incaricato di attivare la riscossione [1]). Questo agente era scelto nella Curia o nell'*Officium* del Governatore secondo i casi. I contribuenti dovevano pagare ad un ricevitore locale o cassiere del tributo, *Susceptor*, mediante quietanza ad essi consegnata dall'*Annotator* del ricevitore [2]) e soggetta ad essere [II, **106**] registrata dal *Tabularius* locale ed all'annotazione in margine del ruolo [3]). In seguito il decurione competente faceva trasportare questi valori alla cassa del ricevitore generale della provincia, *Susceptor provinciae*, presso il direttore generale delle finanze, *Numerarius*, del Governatore [4]). Così, in riassunto, le scritture del *Tabularius* locale servivano a controllare le operazioni e le scritture del ricevitore della città. Parimenti i registri del direttore delle finanze provinciali [5]) controllavano le operazioni dei *Tabularii* locali e mostravano in quale misura essi, e gli *Exactores*, avevano adempiuto al loro compito per la esazione e l'azione giudiziaria delle contribuzioni; servivano anche a controllare i conti di riscossione del ricevitore generale del capoluogo, poichè il *Numerarius* doveva avere in mano, regolarmente, lo stato, *Breves quadrimenstrui*, delle somme pagate e delle riscossioni da eseguire sull'ordine del *Tabularius* per mezzo dell'*Exactor* della città, e da consegnare al ricevitore locale. Tutte queste precauzioni costituivano degli elementi seri di un controllo amministrativo.

Seconda una costituzione, emanata nel 381, da Graziano, Valentiniano e Teodosio [6]), il ricevitore generale della provincia doveva in seguito spedire

---

[1]) V. C. Th. XI, 7, 1, 6, de *exact.*; la c. 1, C. Th. X, 24, *de his qui cum dispens. contraxerunt*, distingue benissimo l'*Exactor* ed il *Tabularius* dall'*Arcarius*. Il testo dice: *Si quis ab exactoribus, tabulariis, arcariis, officiisve rationum, vel alio cui fiscalium thesaurorum tutela mandetur, fenebrem pecuniam sumpserit, etc.*; la legge fa lo stesso divieto di prestito a chiunque agisce giudiziariamente, esige e controlla il pubblico danaro, separando queste diverse qualità. V. pure c. 2, allo stesso titolo; vedi le nostre precedenti note a pag, 13, a pag. 35, a pag. 39, a pag. 48, a pag. 56 e a pag. 88.

[2]) V. Cod. Th. XII, 6, 23 e 27, *de susceptoribus*; Bouchard, p. 461.

[3]) V. Cod. Th. XII, 6, 27, § 1, *de susceptoribus*.

[4]) Walter (n.° 407) sembra confondere a torto, secondo noi, i *Susceptores* speciali con gli *Exactores*, e Baudi de Vesme, costoro con gli agenti del ricevitore generale della provincia; v. pure Karlowa, I, 2, § 106, p. 907 e la nostra nota a pag. 88.

[5]) Noi non parliamo che del *Tabularius sacrarum largitionum*, perchè il *Tabularius* della *Res privata* o del patrimonio, non doveva ingerirsi nel servizio delle imposte, ma solo preparare l'incasso delle vendite del tesoro della corona da pagare ai cassieri del patrimonio, *Arcarii Rei privatae*.

[6]) V. Cod. Th. X, 24, 3, *de his qui cum dispensat. contraxerunt*. Graziano, Valentiniano e Theodosio scrivono nel 381 al Maestro degli uffici: *Aurum quod a provincialibus sine cunctatione persolvitur nundinatione consumitur. Poenis itaque se ultimis, quicunque harum machinatores praedarum detegi prodique potuerint, se noverint subju-*

l'oro ricevuto, [II, **107**] sotto il suggello del *Tabularius* centrale, al tesoriere del sacro tesoro, *Sacrae largitiones*, annunziandogli la spedizione e l'indugio richiesto per il trasporto. Questo testo distingue benissimo il ricevitore generale o *Susceptor* facente parte dell'ufficio del Governatore e la cassa delle *Sacrae largitiones* a cui si fa la tradizione, e per conseguenza il suo preposto che doveva essere in questo caso uno degli undici *Praepositi thesaurorum* stabiliti nell'impero [1]). Da parte sua, il governatore doveva mandare egualmente, per mezzo del suo *Tabularius*, all'ufficio del Conte delle sacre largizioni, lo stato dei ruoli pei quattro mesi, affinchè il Ministro potesse confrontare le riscossioni con le spedizioni che gli si facevano, ed al bisogno dirigere de' *Palatini* verso il Governatore negligente o in ritardo [2]). Così, la centralizzazione delle riscossioni era organizzata e controllata dalle scritture del *Tabularium* e del ricevitore generale di ogni provincia.

D'altra parte, quando la Prefettura del pretorio venne a prendere un posto preponderante nella missione della riscossione della imposta, ogni Governatore dovette inviare al Vicario della diocesi, e costui al Prefetto del pretorio, ogni quattro mesi, con un duplicato dell'atto che aveva fissato il contingente della provincia, copia dello stato [II, **108**] di ripartizione dell'importo fra le città, ed anche della matrice dei ruoli del contingente spettante ai *Possessores* di ogni città, affin di verificare se i decurioni non avessero imposto tasse illegali o superiori al tasso autorizzato [3]).

Inoltre, il Difensore della città doveva esercitare un certo controllo in favore dei contribuenti. Si ricorda, infatti, che egli assisteva al pagamento ed alla redazione della quietanza della contribuzione in oro [4]), e che poteva prender parte alla riscossione delle imposte in natura, specialmente per verificare i pesi e misure [5]). Egli fu anche incaricato di agire contro i piccoli contribuenti, *Minores possessores* [6]).

---

gandos, nisi dimenso itineris spatio susceptum a provinciali officio aurum traditum sacris largitionibus nuntiarint. § 1. Insuper, si decem ultra diebus, quod per percurso itinere potuerit inferri, detentum vel a prosecutoribus vel a palatinis fuerit deprehensum, binarum ex toto centesimarum illatione se sentiant obligatos. Vedi successiva nota a pag. 136.

[1]) V. infatti la c. 1, Cod. J., X. 23, *de canon. larg. tit.* La spedizione rivestita del suggello del preposto è in seguito indirizzata al tesoro del ministro presso la corte, *ad Comitatum*.

[2]) *V. C. J. I.*, § 32, § 1, *de offic. comit. sacrar larg.*; X, 23, 1, *de canon. largit.*; Cod. Th. X, 24, 3, *de his qui cum dispensat.*

[3]) V. J. Godefroi, *Comment.* sul Cod. Theodosiano, XII, 1, 173, *de decurionibus*; Bouchard, p. 450; Serrigny, n.° 813.

[4]) V. Cod. Th., XII, 6, 5, 6, 23, *de susceptoribus*; XI, 1, 9, *de annona et trib.*; Bouchard, p. 451.

[5]) V. Cod. Th., XI, 8, 3, *de superexactionibus*.

[6]) V. Cod. Th., XI, 7, 12, *de exactionibus*.

Secondo una costituzione emanata nel 398 da Arcadio ed Onorio, una circolare indirizzata ai Maestri della milizia, aveva ordinato che prima dell'esecuzione del servizio dell'Annona, i generali comandanti in provincia, duchi o conti mandassero il loro *Subscribendarius*, prima dell'editto d'*Indictio*, e, ogni quattro mesi, anteriormente all'epoca delle scadenze, dei quadri dei corpi di truppe, *Breves quadrimenstrui*, uomini e stipendî, affin di fissare in precedenza i bisogni di questi corpi. Allorchè, in seguito, l'Annona era stata consegnata sulle istruzioni dell'intendente, del *Subscribendarius*, e sul mandato dei conti e duchi, [II, **109**] o sullo stato redatto dall'*Actuarius* e mediante il bono, *Pittacium*, rimesso dall'officiale del corpo, *Optio*, al magazziniere, come si è visto nella nostra seconda parte, l'ufficio od *Officium* del comandante o suo intendente, verificava, subito, lo stato delle spese ordinate e dei mandati emessi dal generale, e quello delle quantità consegnate agli *Optiones*. Copia di questi diversi stati doveva essere mandata al Governatore. Quest'ultimo, con l'aiuto del capo dell'ufficio militare, *Primipilaris*, del suo *Officium* (che, in precedenza, aveva dovuto preparare il servizio dell'Annona con le sue istruzioni ai preposti dei granai), discuteva questi stati, *Breves quadrimenstrui*, e la situazione dei magazzini secondo le entrate e le uscite, attestate dai *Pittacia*. Il Governatore confrontava il risultamento di questi stati, in presenza degli impiegati del comandante in capo, *Actuarii* od *Optiones*. Verificando i ruoli di corpi prodotti dagli *Actuarii* ed i boni rilasciati dagli *Optiones*, egli istruiva l'affare di ciascun contabile e preparava la decisione del Prefetto del pretorio, ministro del tesoro della prefettura, *Arca praefecturae*, da cui dipendeva l'Annona, ed incaricato di sistemare i conti di questa cassa [1]). Il Prefetto toglieva dalla spesa, ai magazzinieri, ogni articolo irregolare [II, **110**) o non autorizzato, e li costituiva in debito per un valore eguale agli articoli rifiutati. Infatti, il Ministro o il suo *Officium*, aveva, per esercitare il suo controllo amministrativo, tutti gli elementi del conto: i messi del comandante, *Duciani*, avevano dovuto mandargli, in pari tempo che al Governatore, simili, stati, *Breves quadrimenstrui*. Il Prefetto decideva quale contabile aveva male a proposito ammessa una domanda od un versamento, *Perperam petita vel erogata notaverit* [2]). Questo confronto preveniva le spese non dovute atte a portar seco una perdita per i *Susceptores*, che, credendosi legati dagli stati inesatti, avessero consegnato delle derrate indebitamente reclamate [3]).

Così il Prefetto del pretorio esercitava qui la parte di un Ministro controllore delle finanze, esercitante la sua azione preventiva, poi la sua

---

[1]) Il Prefetto del pretorio rivedeva i conti dell'*Arca praefecturae*; v. C. Th. XI, 25, 1. *de quadr. brev.* e VII, 4, 24; Serrigny, n.° 340; Bouchard, p. 453.

[2]) V. Cod. Th., VII, 4, 1 e 22 *de erogatione militaris annonae;* C. J., XII, 38, 9; Serrigny, n.° 415.

[3]) V. C. Th., XI. 25, 1, in fine, *de quadrimenstruis brevibus;* Serrigny, n.[i] 412, 813.

giurisdizione sui Governatori, i loro uffici od i ricevitori d'imposta o magazzinieri. In pari tempo, egli controllava i generali ordinatori, *Duces*, e i loro agenti, *Subscribendarii*, gli *Actuarii* e gli *Optiones* dei corpi di truppe. Si può anche dire che la prima spedizione degli stati prima dell'*Indictio* annuale, con l'indicazione [II, **111**] degli aventi diritto ed il loro soldo, costituiva i quadri di un progetto di bilancio delle spese dell'armata, sottoposti al capo del tesoro militare, *Arca praefecturae*. Nondimeno, anche su questa cassa, e specialmente sull'Annona, ricordiamo che il Maestro degli uffici, forse dopo la caduta del Prefetto Rufino, ebbe un controllo superiore da esercitare [1]), al pari che per il servizio dei lavori pubblici ed i prestiti delle città [2]).

Inoltre, ogni Vicario, per la sua diocesi, ed ogni Governatore non riuniva forse in precedenza, per mezzo del suo *Susceptor*, gli stati di riscossione, e, per mezzo del suo *Numerarius*, gli stati di spese per i servizî civili della provincia e specialmente degli *Officia*, di cui doveva produrre i *Breves*, ed i sunti delle sovvenzioni o prestazioni da fornire per i lavori pubblici? Ma la maggior parte degli altri servizi restava a carico delle città ed erano pagabili sulle loro risorse particolari, sotto il controllo del Governatore.

Insomma, ci è dato di stabilire come principio, che dall'alto al basso della gerarchia, il controllo amministrativo si esercitava da persona a persona, a cominciare dal capo del ministero, Maestro degli uffici o Prefetto, fino all'ultimo impiegato. Tuttavia, il Conte del tesoro pubblico delle largizioni, *Sacrae largitiones*, [II, **112**] non pare aver esercitata un'azione diretta, ed anche transitoriamente che sul Governatore, per affrettare la riscossione del tributo. Ma egli doveva principalmente occuparsi della centralizzazione delle riscossioni, agendo sui preposti dei tesori provinciali, per far inviare i loro fondi disponibili al tesoro centrale, *ad Comitatum*, o sui preposti delle manifatture imperiali, affin di introitare i prodotti riservati alla corte. Così questo Ministro, malgrado il suo nome, era meno un Ministro delle finanze che un Ministro del tesoro e il controllore in capo delle manifatture imperiali, e abbastanza raramente ordinatore [3]).

---

[1]) V. C. Th. VII, 4, 24, *de erogat. mil. annon.*; Bouchard, p. 470.

[2]) Vedi C. Th. XV, 1, 26, *de operibus publicis*.

[3]) Vedi nondimeno Bouchard, p. 471.

Abbiamo già fissati i principî generali relativi al diritto degli Ordinatori (v. volume II, p. 21, 27 e sopratutto 50 e s., etc.). Di regola sono i Ministri ed i Maestri della milizia, *sublimes potestates*. Ma vi erano pure degli Ordinatori secondarí, autorizzati, dall'Imperatore o dal loro Ministro competente ad ordinare certe spese e ad emettere dei mandati. Tale era incontestabilmente il Vicario di una diocesi. Ciò risulta dal Codice Theodosiano, VII, 4, 3, *de erogatione militaris annonae*, di cui ecco il testo e la traduzione:

L. *Iidem* A. (Constantius) *et Julianus C. ad Taurum.*

« *Comes militaris rei per Africam constitutus contra vetitum species annonarias de conditis arbitrio suo dicitur usurpasse. Hoc de cetero citra Vicarii arbitrium fieri non*

Quanto al *Comes rei privatae*, o Ministro del patrimonio della corona, egli controllava l'azione degl'intendenti e *Procuratores* del patrimonio in

---

potest, nisi Vicarius, Comitis scriptione conventus, didicerit, qui numeros annonarum, et quibus debet erogari, atque id fieri oportere censuerit. Dat XV kal. Jun. Sirmio Constantio A, IX et Juliano C. Coss. (357) ».

« L'imperatore Costanzo Augusto e Giuliano Cesare a Tauro. Il Conte militare d'Affrica ha, dicesi, contrariamente alle proibizioni, fatto impiego delle derrate dell'annona pigliandole dai granai per suo solo volere. Ciò del resto non può avvenire senza il consenso del Vicario della Diocesi, a meno che quest'ultimo, avvertito da una richiesta del Conte, non sia stato informato della quantità dell'annona e di coloro ai quali essa deve esser fornita, e non abbia statuito su ciò che conveniva di fare. Dato il XV delle calende di giugno a Sirmio, Costanzo Augusto essendo console per la nona volta e Giuliano Cesare essendo console (357) ».

Così scrivono questi imperatori, nella metà del IV secolo, a Tauro, Prefetto del pretorio e per conseguenza direttore della cassa della prefettura, che un generale comandante le truppe d'una provincia non poteva regolarmente disporre delle derrate dell'annona senza il consenso del Vicario. Costui, debitamente avvertito dell'ammontare della fornitura dovuta e del numero degli aventi diritto, può solo autorizzare, in nome del Prefetto, la spesa e convalidare il mandato rilasciato sui custodi dei magazzini dal capo militare delle truppe. Così il Vicario è un vero ordinatore secondario delegato, ed incaricato di convalidare le ordinanze del Conte.

In altri casi, il governatore, ed il *Rationalis* stesso, è autorizzato a far la parte di ordinatore secondario, senza dubbio per delegazione del Prefetto del pretorio, e ad ordinare le spese. Ecco a tal riguardo un testo notevole: Codice Theodosiano, XI, 27, 2, *de alimentis, quae inopes parentes de publico potere debent.*

(2) *Iidem* (*Constantinus*) *A. Menandro. Provinciales egestate victus atque alimoniae inopia laborantes liberos suos vendere vel oppignerare cognovimus. Quisquis igitur hujus modi reperietur, qui nulla rei familiaris substantia fultus est, quique liberos suos aegre ac difficile sustentet, per fiscum nostrum, antequam fiat calamitati obnoscius, adjuvetur: ita ut proconsules praesidesque et rationales per universam Africam habeant potestatem, et universis quos adverterint in egestate miserabili constitutos, stipem necessariam largiantur, atque ex horreis substantiam protinus tribuant competentem. Abhorret enim nostris moribus, ut quemquam fame confici vel ad indignum facinus prorumpere concedamus. Dat. priv. nov. jul. Romae, Probiano et Juliano, Coss.* (322).

« L'imperatore Costantino, Augusto, a Menandro. Abbiamo saputo che dei provinciali sopraffatti dalla miseria e dalla mancanza di viveri e di alimenti hanno venduto o pegnorato i loro figli. Chiunque sarà riconosciuto essere privo affatto di fortuna, e sprovvisto di mezzi per allevare e nutrire i suoi figli dev'essere soccorso prima di soggiacere a questo estremo. Così i Proconsoli, Presidenti e *Rationales*, in tutta l'Affrica, avranno facoltà di soccorrere tutti quelli che essi riconosceranno trovarsi in questo stato di estrema miseria, di fornir loro i fondi necessarî, e di cavar fuori dai granai immediatamente tutto ciò che è indispensabile per procurar loro dei viveri sufficienti. Ripugna infatti ai nostri costumi di lasciar morire qualcuno di fame, o di permettere che egli ricorra ad un espediente indegno. Dato la vigilia delle none di luglio. Probiano e Giuliano essendo consoli (322) ».

Qui si vede che i Proconsoli, i Governatori ed anche il semplice Intendente della provincia d'Affrica sono autorizzati, in caso di necessità, ad ordinare la spesa

provincia, e quella dei cassieri od *Arcarii* della *Res privata* [1]). Egli si faceva mandare alla cassa centrale della Corte, *ad Comitatum*, le riscos-

---

ed a rilasciare l'ordine necessario ai magazzinieri per fornire viveri agl'indigenti (V. pure Bouchard, op. citata, p. 245).

Risulta dalla legge 9 del Codice Theodosiano, XI, 1, *de annona et tributis* che i governatori hanno ricevuto una facoltà simile per l'approvvigionamento ed il mantenimento degli alloggi della posta pubblica, *mansiones*. Ecco questo testo: *Sidem (Valentinianus et Valens) A. A. ad. Mamertinum. Tabulariorum fraudes se resecasses per suburbicarias regiones, vir clarissimus Anatolius, Consularis, missa relatione testatus est, quod pabula, quae hactenus ex eorum voluntate atque arbitrio ad mutationes mansionesque singulas animalibus cursui publico deputatis, repente atque improvise solebant convehi, nunc in consilio ratione tractata pro longinquitate vel molestia itineris ab unoquoque oppido certo ac denunciato tempore devehi ordinaverit. Quod jubemus, ut etiam per omnes Italae regiones pari ratione servetur.* Dat. Prid. Non. Mart. Treviris. Valentiniano et Valent. A. A. Coss. (365).

« Gl'imperatori Valentiniano e Valente, Augusti, a Mamertino, prefetto del pretorio. Anatolio, nobile chiarissimo, consolare, ci attesta, in un rapporto, che egli ha soppresso le frodi commesse dai *Tabularii* nelle regioni suburbane d'Italia. Infatti, finora, le provvigioni erano dirette, secondo la loro arbitraria volontà, sui diversi ricambi ed alloggi della posta pubblica per gli animali addetti a questo servizio; gl'impiegati avevano costume di ordinare questo trasporto subitamente e all'improvviso. Ora questo Consolare ha organizzato il servizio in tal modo che è regolato in precedenza in un consiglio, avuto riguardo alla lontananza ed alla difficoltà del tragitto, e denunziato ad ogni città antecedentemente in un dato termime. Ordiniamo che questo sistema sia egualmente seguìto per tutte le regioni d'Italia. Dato la vigilia delle none di marzo, a Treviri, Valentiniano e Valente Augusti, essendo consoli (365) ».

Così i Tabularii, e con questa parola intendiamo i capi di contabilità del Consolare della regione *Suburbana*, e non i *Tabularii* delle città, avevano costume di ordinare e richiedere a loro posta da ogni Città il trasporto dell'annona al tale alloggio della posta pubblica, senza dubbio per farsi pagare una concessione. Ora, il consulare Anatolio aveva disposto che l'ordine e la ripartizione dei trasporti sarebbero determinati in consiglio senza sospetto dei capi di servizio, e prima tempo, tenendo conto della lontananza dei contribuenti. Sul rapporto di questo abile governatore gl'imperatori estendono questo sistema a tutta Italia. Questo testo prova che il Governatore doveva presiedere alla riscossione delle prestazioni dovute ai magazzini od ai ricambi della posta pubblica da parte de' contribuenti di alcune regioni; che prima il *Tabularius* del suo *Officium* prescriveva arbitrariamente il modo di esecuzione, che dava luogo a frodi, e che la riforma inaugurata da un buon governatore fu generalizzata in Italia. Vedi pure la costituzione 11 allo stesso titolo, C. Th., XI, 1. Ciò indica che la stessa autorità, prescriveva non solo il trasporto ma l'impiego dell'annona ai diversi servizi pubblici, che l'esigevano, e nella misura determinata dai bisogni conosciuti antecedentemente di ciascun alloggio, del suo numero di cavalli, etc.

[1]) Nell'ultimo stato del diritto, non era l'*Officium* del *Rationalis*, bensì quello del Rettore della provincia che agiva contro i debitori del patrimonio in mora (v. c. 13, Cod. Th. I, 5; c. 17, XI, 7; c. 5, Cod. J. XI, 64; Novella di Magioriano, tit. VII, § 13, *de curialibus*; Walter, n.° 413, nota 128; Karlowa, op. citata, I, 2, § 99, p. 854 e § 106, p. 906, 907 e s.

sioni disponibili presso i ricevitori locali. Non è a dubitare in ciò che questo Ministro non avesse in mano lo stato delle proprietà e rendite del patrimonio, trasmessi in una volta dal capo di contabilità dei patrimonî *Numerariis rei privatae*, collocato presso ciascun Governatore, e lo stato delle riscossioni redatto [II, **113**] dal *Susceptor rei privatae* a ricevitore dello stesso ufficio, e dall'intendente generale o *Rationalis*, incaricato dell'amministrazione de' beni nella provincia [1]) secondo gl'indizî forniti dai *Procuratores*. Il Ministro del patrimonio poteva dunque sorvegliare la situazione delle riscossioni, e consigliare al bisogno il Governatore di attivarle, anche quando questo Ministro non poteva più, secondo il cambiamento di legislazione, provvedervi egli stesso per mezzo dello *Officium* del *Rationalis*, divenuto ora sopratutto un amministratore ed un giudice, piuttosto che un agente finanziario. Osserviamo d'altronde, che il Governatore non poteva disporre dei fondi della *Res privata* [2]). Ma il Prefetto del pretorio al disopra dei suoi Governatori, esercitava ancora l'ufficio di controllore generale su questa cassa [3]). Il Conte della cosa privata, dal canto suo, aveva un mezzo particolare di assicurarsi della riscossione facendosi mandare il conto dell'*Epimetron*, riscosso da ciascun ricevitore a titolo d'indennità, per spese di esazioni, per esempio un centesimo sopra ogni misura, ciò che permetteva di stabilire lo ammontare totale delle riscossioni con una semplice moltiplicazione [4]).

Ci par lecito qui lasciar da parte tutto il sistema complicato della amministrazione speciale [II, **114**] delle due capitali, vale a dire di Roma e di Costantinopoli, che, esso solo, esigerebbe un lavoro speciale e considerevole sulla *Praefectura urbis*. Questa formava un tutto a parte nell'impero. Ci limitiamo dunque a rinviare a tal riguardo agli autori particolari su questa materia [5]) Osserviamo solo che il *Praefectus urbi* o *Annonae* a Roma, compiva le funzioni di ordinatore, e che esistevano numerose casse speciali, coi loro preposti per i diversi servizi urbani, sottoposti d'altronde ad una rigorosa contabilità [6]).

Si è detto innanzi che a titolo di garanzia, in materia di *Annona militaris*, i Governatori apprezzano la qualità degli abiti, gli scudieri a

---

[1]) V. Cod. Th. XI, 7, 19, *de exactionibus*; XII, 6, 30, *de susceptoribus;* VIII, 1, 12, *de numerariis*; Cod. J. X, 70, 13, *de susceptoribus praepositis et arcariis*.

[2]) V. C. Th. XII, 9, 3, *de his quae ex publica collatione illata etc.* Cod. J. XI, 61, 5. *de collatione fundorum* etc.

[3]) Vedi nondimeno Bouchard, p. 472.

[4]) Bouchard, p. 472; Godefroi, sul Codice Teod., XI, 11, *ne damna provincialibus infligantur*.

[5]) V. J. Godefroi sul Codice Theodosiano, VI, 4, 16, *de praetor.* et *quaestoribus;* Walter, n.° 376 e s.; Serrigny, n.i 336 e s.; Boecking, I, 76; II, 168; Bouchard, p. 55 e s., 131 e s.; Bethmann-Hollweg, § 133; Mispoulet, I, 322; Léotard, *de praefectura urbi*, Paris 1873.

[6]) V. Bouchard, p. 462.

Stratores quella dei cavalli, i *Ponderatores*, l'oro o le derrate da pesare; come, infine, il trasporto col *Cursus publicus* o le requisizioni si facevano invece di spedizione, mediante numerose precauzioni per la guardia e per la scorta, *Prosecutio specierum*, e specialmente per il trasporto dell'oro in pacchi suggellati, dal preposto del tesoro a quello della cassa centrale, secondo gli ordini del Ministro ai Governatori ai Ricevitori. Il Ministro controllava gli atti di spedizione ed i colli che uscivano dal magazzino.

L'incorporazione dei beni consegnati al patrimonio [II, **115**] della corona era pure controllato al tempo stesso dal Governatore e dall'intendente, per mezzo di una doppia inchiesta e di un doppio inventario [1]). Inoltre, in ogni affare che interessava il patrimonio, l'avvocato del fisco interveniva, specialmente in materia litigiosa [2]).

Si è visto come un doppio controllo si esercitava in generale, su tutti i gradi dell'ordine amministrativo, durante e dopo l'esecuzione de' servizi pubblici.

Non è necessario aggiungere che gli agenti di ogni natura, gli ordinatori ed i contabili in danaro od in natura dovevano dar conto della loro gestione, almeno alla fine dell'anno che formava la durata ordinaria di ciascuna funzione pubblica, e qualche volta ogni quattro mesi, come si è detto. Era stabilito che ogni magistrato dovesse presentare un conto della sua gestione amministrativa, *Rationes reddere*. Ora, questo conto poggiava necessariamente su scritture, cioè dei registri, *Rationes, Tabulae*, *Codex*, dei documenti della contabilità *Acta*, *Breves*, *Apocha*, *Cautio*, *Pittacium*, *Securitas*.

Dobbiamo prima occuparci degli ordinatori. Si ricorda che i Consoli stessi, sotto la repubblica, [II, **116**] rendevano conto della loro gestione al Senato ed al Popolo. Fu lo stesso dei Censori [3]), dei pretori degli Edili, in breve, di tutti quelli che erano investiti di una amministrazione. Ciò fu vero anche dei Governatori di provincia che dovevano render conto al Senato della loro amministrazione [4]), producendo i loro registri, gli ordini di spese ed i mandati di pagamento, per essere confrontati ai registri dei

---

1) V. Cod. Th. IX, 42, 7, *de bonis proscript. sine damnat.*, e X, 8, 2, *de bonis vacantibus*.

2) V. Cod. Giustin. II, 9, *de advocatis fisci;* Walter, n.' 740, 787. Si parlerà dell'avvocato del fisco in occasione del controllo giudiziario. V. note successive a pagg. 143 e 144.

3) Il Senato, si ricorda, apriva sotto la Repubblica un credito al censore per la metà del *Vectigal* annuale, sulla cassa del Questore, *pecunia a questore attributa* (V. T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed. I, p. 283; II, p. 427, 441, 442; Tito Livio, 40, 46; 43, 9; 44, 7; 46, 16; Varrone, *de Lingua latina*, V, 181; *Lex Julia Genetiva*, cap. 65, 69, 82; Cicerone, *in Pisonem*, 35.

4) V. Cicerone, *ad famil.*, II, 17; V, 20; Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, p. 45, 47, 304, ed il nostro libro I, sulle *Origines de la Comptabilité romaine*, p. 64 e s., del volume I di questo lavoro.

Questori, deposti all'*Aerarium*, ai documenti della contabilità, quitanze etc., allegate dai cassieri.

Le stesse regole, mantenute sotto l'impero, sussistettero dopo Diocleziano. Era al proprio superiore gerarchico sotto al Basso Impero, che ogni magistrato rendeva conto, ed il Ministro a capo di servizio all'Imperatore [1], giacchè tutto fuziona nell'interesse del rappresentante unico del Popolo e dello Stato [2].

Ma, per far meglio intendere il nostro pensiero, mettiamo all'ultimo scalino della gerarchia amministrativa nella città. Il Decurione o *Principalis*, era incaricato come funzionario gratuito, e del pubblico servizio della riscossione delle imposte, di fare gli atti di gestione, locazione vendita etc. [3]. Questo magistrato rispondeva dei danni interessi per gli atti giuridici [**II, 117**] fatti senza autorizzazione, od anche degli atti ch'egli aveva mandato di effettuare, ma compiuti con negligenza o senza garenzia sufficiente, per esempio un prestito, *Mutuum*, dato senza pegno nè cauzione, etc. [4] Parimenti, come *Exactor* in nome dello Stato, il Decurione doveva eseguire la propria missione da buon padre di famiglia, al pari di ogni magistrato, sotto la sua responsabilità e provare allo spirare dell'anno [5], che egli aveva fatto esattamente redigere i ruoli d'imposta dal *Tabularius* ed agito contro tutti i contribuenti morosi, da sè stesso o per mezzo dell'*Exactor* che egli aveva designato. Attestava la sua diligenza con l'esame dei *Breves* del *Tabularius* e dei registri del ricevitore locale; se non lui ed il suo *Nominator*, il suo *Fidejussor*, e in loro mancanza i suoi colleghi rispondevano solidalmente degli arretrati e del contingente della città [6]. Il *Defensor civitatis* istesso, quando era iucaricato di agire contro i *Minores possessores*, rispondeva del loro ritardo [7].

I Decurioni sopportavano anche il carico di altre funzioni pubbliche nell'interesse dello Stato, come della preparazione del reclutamento [8], del-

---

1) V. Bouchard, p. 464.

2) V. Serrigny, I, p. 6, 10, 21, 25, 29, 33, 37, 39.

3) Vedi specialmente fr. 3, § 1; fr. 6, 8, Dig. L. 8, *de adm. rer.*; fr. 35, Dig. XII, 1; C. Th. XII, 6, 11, *de susceptoribus*.

4) V. C. J. X, 70, 4, *de susceptoribus*; X, 31, 23, *de decurionibus*.

5) C. Th. XII, 6, 11, *de susceptoribus*; Houdoy, p. 488, confonde gli *Exactores* con i *Susceptores* locali; nondimeno egli riconosce, nota 211, che la sinonimia non è ben fissata.

6) Sulla responsabilità degli arretrati, vedi Codice Theod., XII, 1, 8, 17, 21, 49. 54, 173, *de Decurion.*; XI, 6, 9, 24, 31, *de susceptoribus*; Serrigny, n.° 272; Walter, n.i 398, 407; Kulm, I, p. 40 a 60; J. Godefroi, *Paratitles ad* Cod. Theod., XII, 1; sui Decurioni, in generale, Ortolan, *Législation romaine*, 11.ª ed., I, n.° 444, II, 125; Demangeat, 3.ª ed. I, p. 279 e s.

7) V. C. Th. XI, 7, 12, *de exactionibus*; Opinion, Tesi citata, p. 121 e s.

8) Al reclutamento si collega la carica della *Prototypia*, v. c. 2, Cod. Th., *de protostasia*, XI, 23; Serrigny, n.° 273.

l'esecuzione di alcuni lavori, specialmente per il mantenimento dei palazzi del principe [1]). Ora, questi Decurioni dovevano rendere egualmente conto al Governatore [II, 118] di ognuna di queste missioni; provare che essi avevano ordinato tutte le spese necessarie, e quelle solo che erano nei limiti dei loro poteri, e consegnato dei mandati in quella sola misura; presentare, per capitolo, il loro conto di gestione, e rispondere di tutti i danni per dolo o semplice sbaglio, essi e le loro cauzioni; altrimenti il Governatore si rivolgeva contro di essi ed i loro beni confiscati e venduti [2]). In alcune provincie, i Decurioni dovevano perfino fornire dei direttori ai ricambî di cavalli, *Mutationes*, ed alle case di posta, *Mansiones*, od occuparsene essi stessi; dirigere il trasporto e la guardia della moneta o delle derrate dello Stato, *Prosecutio auri vel specierum;* e, in questa qualità, presentare i loro conti al Prefetto dei traini, *Praefectus vehiculorum*, od al Governatore e rispondere della loro negligenza [3]).

Quando erano promossi *Procuratores metallorum* erano tenuti a render conto dell'amministrazione delle miniere al *Comes sacrarum largitionum* [4]).

La responsabilità rigorosa di tutti questi servizî gratuiti ed obbligatori, che lo stato imponeva ai Decurioni, non costituiva una delle meno pesanti cariche della Curia. Fu questa una delle cause della decadenza progressiva di quest'ordine [II, 119] nelle città del Basso Impero, accanto alla necessità di pagare annualmente alla Cassa comunale, una parte delle rendite dei beni acquistati da ogni Parrocchiale a titolo gratuito [5]).

Non possiamo separare dall'obbligo di render conto, imposto agli ordinatori, gl'indizi relativi alle loro scritture contabili, senza esporci a ripetizioni inutili.

Bisogna ricordare che non vi fu mai un popolo più archivista e più calcolatore del popolo romano. Fin dall'origine, i magistrati hanno tenuto nota di tutti i loro atti [6]); giacchè la scrittura non poteva, non ostante l'autorità di Niebuhr e di Mommsen, essere tanto sconosciuta da una nazione circondata dalle città etrusche e da colonie o città greche, arrivate al più alto grado di civilizzazione fin dai primi tempi di Roma come lo provano tutte le recenti scoperte dei monumenti e degli oggetti d'arte più notevoli.

---

[1]) V. Cod. Th., VI, 10, 1, *ne quis in palatiis maneat.*

[2]) Vedi Digesto, L. 1, 14, *ad municipalem*; L. 8, 3, § 1; 6, 8, *de admin. rerum;* XII, 1, 35; C. J., X, 31, 23, *de decurionibus;* Thieron de Montclin, tesi citata, p. 50; Quinion, Tesi citata, p. 120 e s.; Willems, 5.ª ed. p. 539; Houdoy, p. 523, 548 e s.

[3]) V. Cod. Th., I, 16, 4, *de officio rectoris provinciae;* Serrigny, n.° 272, p. 331.

[4]) V. C. J., XI, 1, 4, *de metallariis;* Serrigny, n.° 272, p. 232.

[5]) V. C. Th., XII, 4, 1, *de impon. lucr. deser.*; Serrigny, n.° 274.

[6]) I magistrati avevano, in generale degli Scribi e dei rituali a formularii per i loro atti amministrativi (Lange, *r. Altherthümer*, 3.ª ed., I, p. 29; T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., I, p. 331 e s.).

I precedenti erano dunque notati accuratamente nei *Commentarii magistratus*, *Acta Pontificis*, *Senatus* etc. Abbiamo già constatato più di una volta questo fatto di costumi, comune alla generalità dei padri di famiglia romani, [II, **120**] il loro libro, giornale o quadernaccio. *Adversaria*, ed il loro registro di dare ed avere [1]), *Codex accepti et depensi*, in cui ognuno di essi riportava alla fine del mese, a suo debito ciò che aveva ricevuto, *Acceptum ferre*, ed a suo avere ciò che aveva pagato, *Expensum ferre*. Sotto l'Impero, questo antico uso forse non si conservò molto presso i privati, ma solo presso i banchieri, *Argentarii;* nondimeno la necessità lo mantenne presso tutti gli agenti e contabili dello Stato e presso le società *Vectigalium*, abituati a prendere in affitto l'esazione delle imposte indirette o il godimento degli *Agri* o dei *Saltus pubblici*. I doveri dei funzionari, altra volta descritti nei manuali ufficiali, o nei trattati dei giureconsulti furono regolati sotto l'impero con istruzioni o costituzioni imperiali particolareggiati chiamati *Mandata*. Erano una specie di circolari indirizzate ai magistrati, senza pregiudizio dei *Commentarii*, e dei rituali in uso negli uffici dei funzionari di ordini diversi. Ogni magistrato amministratore aveva nel suo *Officium*, parecchi uffici, e specialmente un ufficio diretto da un *Ab actis* o *Actuarius*, specie di cancelliere incaricato di constatare gli atti dei magistrati. Inoltre, il Vicario della diocesi o il Governatore di provincia, al pari che il magistrato [II, **121**] municipale o *Curator reipublicae* ebbe, come si è detto, il suo capo di contabilità, *Numerarius* o *Tabularius*, chiamato a calcolare o a redigere il conto di tutte le operazioni aventi per oggetto di produrre una spesa o di procurare una riscossione, accanto ad un ricevitore o cassiere, *Arcarius*, *Susceptor*, investito solo del maneggio del danaro [2]), secondo il principio ricordato piuttosto che stabilito dalla legge 30, Codice Theodosiano, XII, 6; solo per i Vicarii ed i Governatori, i *Numerarii* ed'i *Susceptores* erano dei direttori o dei ricevitori generali della diocesi o della provincia.

---

[1]) Vedi al riguardo delle scritture e registri dei Romani, Gaio, IV, 128; Instit. J., III, 21, *de itterar. oblig.;* Marquardt, *r. Staatsverwalt.*, 2.ª ed., 1884, II, p. 67 e s.; Ortolan, *Explication historique des Institutes*, XI ed. t. III, n.° 1416 e s.; C. Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, II, p. 325 e s., 3. ed., Paris, 1876.

[2]) Non temiamo di ricordare ancora che il Rettore come il Vicario aveva, nel suo ufficio, due capi di contabilità, *Tabularii* o *Numerarii*, e due ricevitori generali, *Susceptores*, corrispondenti al doppio servizio del tesoro pubblico e del tesoro della corona (v. Cod. Th., XII, 6, 30, *de susceptoribus*). Questi ultimi impiegati avevano senza dubbio rimpiazzato i questori nelle provincie del Senato fin dalla fine del II secolo, e in tutte le provincie una volta attribuite a Cesare, a meno che, in queste, il *Rationalis* non avesse avuto degli *Arcarii* nel proprio ufficio, come abbiamo ammesso nel nostro libro II, nota a pagina 298 del volume I, giacchè quanto a lui, egli era sopratutto un intendente più che un contabile in danaro, poichè vistava i contratti ed altri atti di gestione amministrativa; vedi la seguente nota a pag. 125.

Il *Numerarius* teneva registro di tutti i fatti ed atti che davano luogo ad esigere un pagamento, dei ruoli e stati dei contribuenti, degli atti di affitto e di vendita, e di tutti quelli, in generale, che autorizzavano una spesa, per esempio gli stati approvati dal personale civile e militare, processi verbali di contratti o *Ultro tributa*. Il Duumvir o il *Curator reipublicae*, o il magistrato municipale che presentava al direttore delle finanze della provincia, per gli affari, pubblici, i suoi conti amministrativi, dovea produrre come base la copia certificato o l'estratto dei registri tenuti dal *Tabularius*, e di quelli del suo cassiere, *Quaestor Arcarius* o *Susceptor* [1]). Il Governatore [II, **122**] deliberava su questi conti di gestione,

---

[1]) Bouchard, p. 454; Houdoy, p. 538 e s.; Bethmann-Hollweg (*Civilprocess*, III, § 142, p. 151 e s.) dice, a proposito dell'*Officium* del Governatore di provincia: « In ogni ufficio, vi erano ordinariamente parecchi *Numerarii* o *Tabularii* coi loro uffici per le diverse casse. È così che nell'ufficio del Governatore erano due *Tabularii*, uno per le *Sacrae largitiones*, l'altro per la *Res privata* (c. 12, C. Th.; c. 4, C. J., *de numerariis*, 8, 1; c. 13, C. J., *de susceptor.*, 10, 70). I *Numerarii* dovevano confrontare gli stati dei contribuenti, *Breves*, mandati dall'amministrazione centrale, con quelli che essi avevano fatto redigere, ed il governatore deliberava provvisoriamente sulla differenza col concorso di cinque *Honorati* della provincia (c. 8, Cod. *de officio Comitis sacrarum largitiorum*, 1, 10). Rispondevano di queste informazioni sulla loro fortuna (c. 9, C. Th. *de numerar.*, 8, 1). Inoltre, dovevano, ogni quattro mesi, mandar lo stato degl'incassi dell'imposta alla cassa centrale corrispondente (c. 3, § 1, C. J., *de com. larg. tit.*, 10, 23) ». Credo dover dare qui il testo e la traduzione di questa legge, già da me menzionata, p. 12, precedente che completa ciò che ho detto dei *Numerarii*, mettendomi sopratutto dal punto di vista della contabilità dell'annona dovuta all'*Arca praefecturae.*

Qui si tratta specialmente delle imposte o rendite dovute sia alle *Largitiones sacrae*, vale a dire al tesoro sacro o pubblico del principe (Cod. Giustin., X, 23, *de canone largitionalium titulorum*.

« C. 3, impp. Leo ed Anthemius AA. Eliodoro, *Com. sacrarum largitionum. Praecipit nostra serenitas, neque veloci cursui, neque alii praeter inveteratam consuetudinem gravamini subjacere chartularios, qui de cohortalibus officiis unius cujusque provincia largitionales titulos retractare constituuntur: cum idem etiam amplissima praefectura disposuisse perhibeatur: ut is necessitatibus liberati, fideliter largitionales titulos valeant retractare. Quod si aliquo tempore nostra jussio temerario ausu ex aliqua fuerit parte violata: tam rector provinciae, quam apparitor ejus triginta libris auri condemnatione plectentur. Insuper virum spectabilem comitem Orientis, ejusque officium licenciam habere, conatus nefarios inhibendi tam moderatorum, quam cohortalis officii; cum de hac re admoniti fuerint a palatinis, eamdem poenam formidantibus, si non omnibus modis pietatis nostrae decreta congruum mereantur effectum § 1, illud etiam generali forma sancimus, ut in omnibus provinciis, tam nominatio specialium susceptorum largitionalium, quam defensio tractatorum, non tantum per viros clarissimos moderatores provinciarum, sed etiam per viros spectabiles proconsule, et praefectum Augustalem, ac laudabiles vicarios una cum eorum officiis admonentibus semper, nec non imminentibus, palatinis procuretur providentibus, ut post nominationem etiam specialium susceptorum largitio-*

salvo ricorso al Prefetto del pretorio, controllore generale, ed agiva contro

nalium titulorum, nulla minuendae exactionis ad sacrum pertinentis aerarium aut transferendi ad arcarios, aut quoslibet alios extraneos titulos, rectoribus provinciarum aut eorum officiis, seu etiam curialibus licentia permittatur, quadrimenstruis brevibus per idoneum tractatorem eorumdem titulorum, super commendandis ratiociniis publicis periculo rectorem provinciarum ad sacratissimam urbem transmittendis: nam quacumque ex parte quam jussit nostra tranquillitas, si minus fuerit procuratum poena superius designata, tam ipsi judices, quam eorum officia se noverit esse plectenda. Dat. Kal. August. Constantinop. Anthemius, A. 2, Cons. (468) ».

« 3. Gl' imperatori Leone ed Anthemio Augusti ad Eliodoro, Conte delle sacre largizioni. La nostra serenità ha prescritto di non sottoporre i *Chartularii* che, negli ufficii dei *Cohortales* del Governatore di ciascuna provincia, sono incaricati di esaminare i ruoli relativi ai diritti delle sacre largizioni, di non sottoporre questi agenti al carico della posta rapida, nè ad ogni altro carico contrario ad un uso inveterato. D' altronde, siamo informati che la prefettura del pretorio ha già presa la stessa disposizione; occorre infatti che questi agenti, esenti da questo carico, possano discutere liberamente i mandati relativi alle imposte dovute alle sacre largizioni. Che se, in un' epoca qualsiasi, si osi temperariamente disconoscere, in qualsiasi cosa la nostra ordinanza, il Rettore della provincia ed il suo messo egualmente incorreranno in una condanna di trenta libbre di oro. Inoltre, il Conte d' Oriente, del rango di *Spectabilis*, ed il suo ufficio avranno facoltà d' impedire i tentativi illeciti in questo senso, tanto del Governatore che dei *Cohortales* del loro ufficio, atteso che essi hanno dovuto essere avvertiti a questo scopo dai nostri *Palatini*, i quali, d' altronde, avranno a temere la stessa pena, nel caso in cui i decreti della nostra pietà non ricevessero il pieno ed intero effetto che loro è dovuto. § 1. Decidiamo pure, con questa ordinanza generale, che, in tutte le provincie si provveda tanto alla *Nominatio* dei ricevitori speciali delle imposte dovute alle sacre largizioni, che alla difesa dei contabili, non solo per mezzo dei Governatori del rango di *Clarissimes*, ma anche per mezzo dei Proconsoli del rango di *Spectabiles*, per mezzo del Prefetto Augustale, e dei Vicarî laudabili, tutti, sotto l' avvertimento costante del loro ufficio, e sotto la pressione dei *Palatini;* debbono anche vigilare, dopo la designazione dei Ricevitori speciali dei diritti delle largizioni, acciò che non sia permesso nè ai Governatori, nè al loro ufficio e neppure ai *Curiales*, di diminuire in alcun modo le riscossioni dovute al sacro tesoro, o di trasferirle ai cassieri dell' *Arca* del pretorio, o di confonderle con ogni altro ruolo diverso. Gli stati dei diritti dovuti alle sacre largizioni debbono essere ogni quattro mesi esaminati dal competente contabile, e rinviati, inoltre, coi conti pubblici, sotto la responsabilità dei Rettori delle provincie alla nostra sacra città; giacchè, se qualcuno si allontanasse dagli ordini della nostra tranquillità, trascurando la vigilanza, sappiano i Governatori ed i loro ufficii che essi subiranno la pena pronunziata innanzi. Dato nelle calende di Agosto, a Costantinopoli, durante il secondo consolato di Anthemio Augusto (468) ».

Questa costituzione, resa a Costantinopoli nella seconda metà del V secolo, poco tempo prima della caduta dell' impero d' Occidente, fu mantenuta in Oriente, giacchè Giustiniano l' ha inserita nel suo Codice.

Essa è notevole, nella prima parte, per la protezione concessa agli impiegati della contabilità degli uffici dei Governatori di provincie, contro il carico del

il funzionario che tardava a far esigere le imposte o a fare eseguire i lavori a lui affidati [1]).

Bisogna osservare con Bouchard, che il Governatore di provincia abbracciava, nella sua contabilità, non solo le riscossioni e le spese della cassa del Prefetto del pretorio, *Arca praefecturae*, ma anche quelle degli altri due tesori [2]). Solamente non poteva disporre dei fondi della *Res privata* almeno [3]).

---

servizio della posta accelerata, che si volea loro imporre, come missione personale, molto penosa e difficile a conciliare con le loro funzioni, sia che si tratti di sorvegliare e di accompagnare i dispacci e anche di sorvegliare i ricambi di posta.

Ma il § 1 della stessa costituzione merita sopratutto di attirare la nostra attenzione. L'Imperatore dà incarico a tutti i Governatori ed anche ai Vicari della Diocesi di vigilare la designazione dei Ricevitori speciali dei diritti del sacro tesoro, e in pari tempo la protezione dei membri dell'ufficio di contabilità, *Tractatores*, corrispondente ai *Chartularii*, il cui capo si chiamava *Numerarius* ed in seguito *Tabularius*. Abbiamo visto (nota a pag. II, 48) che vi era un *Numerarius* per le largizioni sacre ed uno per le largizioni private, come due ricevitori generali. Qui, pare, si tratta solo del *Numerarius sacrarum largitionum*, secondo il testo e la stessa iscrizione messa in testa alla legge. Nondimeno doveva esservi identità di ragioni per applicare queste stesse regole al servizio del demanio (Vedi pagina 112 precedente). Checchè ne sia, la *nominatio* dei *Susceptores*, e credo che qui si tratti anche dei Ricevitori locali, doveva farsi secondo l'uso con la designazione del titolare, salvo conferma del Governatore, sia fra i membri del suo ufficio, sia secondo l'uso dei luoghi, fra i *Curiales*, e sotto la loro solidale responsabilità. Ciò non parve punto sufficiente per assicurare l'incasso dei diritti del sacro tesoro, per esempio dei $^5/_6$ della stima in danaro degli abiti (*adaeratio militaris vestis*, v. pag. 15 precedente). Il Principe vieta di diminuire in qualunque maniera l'ammontare della riscossione (la legge 1, Cod. J., X, 23, allo stesso titolo, regola la spedizione dei fondi al tesoro della provincia, poi al tesoro centrale; vedi innanzi pag. 107). Egli proibisce di versare i fondi agli *Arcarii* (probabilmente ai Ricevitori speciali della cassa della prefettura, *arca praefecturae*), e di confondere questo danaro con quello dovuto in virtù di altri titoli (per esempio al demanio). Infine ruoli o stati, *Breves*, debbono essere trasmessi alla capitale, secondo l'ordine del Rettore, dal *Numerarius*, ogni quattro mesi, unitamente ai conti del *Numerarius* che ha discusso questi stati, senza dubbio confrontandoli coi suoi; e con la situazione delle riscossioni. I conti dovranno essere spediti simultaneamente al Prefetto ed al Conte delle largizioni, che deve senza dubbio regolarli definitivamente nel suo *Scrinium numerarorium* (v. p. 128 e 136 precedenti). Qui dunque appare chiaramente la distinzione dei tre tesori e la bipartizione dei Ricevitori e dei Direttori di contabilità.

[1]) V. Serrigny, nn. 927, 928, 930; Houdoy, p. 543 e s.; Plin, *Epistol.*, X, 50.

[2]) V. Bouchard, p. 455.

[3]) V. Cod. Theod., XII, 9, 3, *de his quae ex publica collatione illata.*

Ecco il testo di questa legge: 3. *immp. Arcadius et Honorius AA. Messalae, Pf. P. post alia*: *sciant judices, nihil sibi ex privatae rei canone vel eo quod ex iisdem titulis*

Parimenti il Rettore o Presidente di provincia era tenuto, come è stato spesso ricordato, a procurare la riscossione dei tributi di Annona in tempo utile. Aveva perciò degli estratti, preparati dal suo capo di contabilità o direttore dell' ufficio delle finanze, *Tabularius*, degli estratti dei ruoli approvati prima della riscossione, inoltre degli stati, *Breves*, delle somme pagate alla scadenza, delle quietanze registrate dal *Tabularius* della città, ed a lui trasmesse alla scadenza di ogni quattro mesi. Incalzato dagli agenti del Prefetto del pretorio, *Compulsores*, il Rettore doveva agire giudiziariamente, per mezzo dei suoi *Exactores*, poi presentava al suo Vicario

---

exegerint, ad necessitates alias transferre licere, nisi malint gravissima severitate suam licentiam mereri. Dat. XVI, Kal. Just. Mediolano, Theodoro, V, C. Coss (399).

« 3. Gl' imperatori Arcadio ed Onorio, Augusti, a Messala, Prefetto del pretorio, dopo altre cose: sappiano i governatori che non è loro permesso di stornare, per altra destinazione, ciò che hanno ricevuto per conto del patrimonio, o ciò che hanno esatto a questo titolo, se non vogliono incorrere nella più grave pena riservata alla loro licenza. Dato il XVI delle calende di giugno, a Milano, Theodoro, persona chiarissima essendo console (399). Confronta Codice Giustinianeo, X, 73, 3 e XI, 64, 5 ».

Così questi principi vietano ogni storno d' impiego da parte de' Governatori, che non possono disporre dei valori od affitti ricevuti in virtù dei titoli del demanio, *largitionales titulos rei privatae.* Tutto deve essere inviato al tesoro centrale, *ad Comitatum.* La stessa regola è applicata al danaro appartenente al tesoro delle sacre largizioni. Ciò risulta da una maniera generale della Costituzione 1 allo stesso titolo, così concepito: *Imperator Constantinus A. Nullus Judicum id, quod publica ex collatione susceperit, mutui interventiones opposita vel invadat vel conetur invadere. Dat. pridie, Non. Mart. Treviris. Paullino et Juliano, Coss* (325). L' imperatore Costantino a (il nome del destinatario manca pure nel Codice Giustiniano, X, 73, 1, *de his quae ex publica collatione,* etc.). Niuno dei Governatori deve impadronirsi o tentare d' impadronirsi dei valori che ha dovuto raccogliere sulle pubbliche contribuzioni, impiegando la forma di un prestito. Dato la vigilia delle none di marzo a Treviri, durante il Consolato di Paolino e di Giuliano (325).

La legge 2 dello stesso titolo merita ancor più attenzione. *Impp. Gratianus, Valentinianus et Theodosius AAA. Have Lampadi Karissime nobis. Nullus penitus ex eo, quod referetur in conditis, vel in arca continetur, ad quem libet titulum usurpet, nisi forte praesumendi facultatem sublimium potestatum jussione perceperit. Dat. III, Id. April., Constantinopoli, Antonio et Syagrio Coss.* (382).

« 2. Gl' imperatori Gratiano, Valentiniano e Theodosio. Augusti. Salute a Lampadio, vostro carissimo amico. Che niuno assolutamente usurpi a qualunque titolo le derrate chiuse in un pubblico granaio, o il danaro che si trova in una cassa, senza avere avuto facoltà di porvi mano in virtù di un ordine di riscossione emanato dalle autorità sublimi. Dato il III delle none di aprile a Costantinopoli, durante il consolato di Antonio e di Siagrio (382) ».

Così gl' imperatori non permettono a nessuno, neppure al Governatore, di appropriarsi alcun valore pubblico o disporne, senza un mandato delle *sublimes potestates,* che noi abbiamo definiti secondo i testi, i Ministri dell' imperatore (Vedi

ed al Prefetto il suo conto di gestione [1]), e rispondeva dell'arretrato di cui [II, **123**] non aveva potuto attivare l'incasso.

Il confronto dei *Breves*, indicato innanzi, permetteva al Prefetto di verificare il conto.

Anche il Rettore, come ordinatore secondario, aveva dovuto disporre delle spese e consegnare mandati al suo personale o ad intrapprenditori o creditori sulla cassa del ricevitore generale o dei ricevitori particolari, o sul magazzino dei *Praepositi horreorum*. Conti di questi mandati di pagamento erano resi alla Prefettura del pretorio; lì si confrontava, con l'aiuto del registro del *Tabularius*, coi registri dei ricevitori, affin di sapere se questi mandati erano stati o no presentati e pagati, e se erano stati autorizzati ed emessi a profitto di veri creditori e riscossi da essi [2]).

Ci duole staccarci anche qui dall'avviso del dotto Bouchard, che pare non ammetta [3]) l'esistenza, nel capoluogo della provincia, di una conta-

---

nota a pag. 282 precedente), come il Prefetto del pretorio, Conte delle sacre largizioni ed i *Magistri militum*. I Vicari ed i Governatori, come abbiamo visto, non potevano essere che degli Ordinatori secondarî o delegati. Ma chiunque ha ricevuto i pubblici valori per trasmetterli al tesoro centrale, non può conservarli sotto alcun pretesto. È ciò che porta la costituzione unica nel Codice Theodosiano, XII, 8, *de auri publici prosecutaribus*, di cui ecco il testo:

Impp. Honorius et Theodosius AA. Anthemius Pf. P. auri prosecutores partem nulla praemissa, ut assolet, prosecutoria aurum praesumunt, partim diutius retentant quod statim fuerat assignandum. Ideoque censemus, ne quis absque praecepto viri illustris comitis sacrarum largitionum vel coquendum aurum sumat, vel capiat deinceps retinendum. Dat. III. Kal. Aug. Honorio VIII et Theodosio III, AA. Coss. (409) ».

« 1. Gl'imperatori Onorio e Theodosio Augusti ad Anthemio, Prefetto del pretorio. Gli agenti incaricati del trasporto dell'oro, talvolta ricevono l'oro senza la spedizione precedente, secondo l'uso, del titolo della loro missione, talvolta lo ritengono più a lungo, allorchè occorrerebbe consegnarlo immediatamente. In conseguenza, decidiamo che niuno, senza ordine preciso dell'illustre Conte delle sacre largizioni, prenderà l'oro per fonderlo, o deve riceverlo in seguito, per ritenerlo indebitamente. Dato il XIII delle Kalende di Agosto, durante l'VIII consolato d'Onorio ed il III consolato di Theodosio (409) ».

Si tratta dunque del trasporto dell'oro riccvuto dai *Praepositi thesaurorum* della provincia, alla Corte. Ma prima i *Susceptores* locali avevano dovuto trasmettere, per mezzo dei Decurioni, *Prosecutores*, il prodotto delle contribuzioni locali al tesoro della provincia, per ordine del *Tabularius* del Governatore, e con uno stato rimesso ai *Prosecutores* contemporaneamente ai fondi (Vedi C. J., X, 23, 1, C. Th., VIII, § 13, *de cursu publico* e X, 24, 1, 2, 3; Naudet., *Des changements*, etc., 3.ª parte, cap. 6, art. 2; Bouchard, p. 410 e s.).

[1]) V, Cod. Th., I, 6, 1, e a tale oggetto J. Godefroi; Bouchard, p. 466.

[2]) V. C. Th., XII, 6, 28, *de susceptoribus*; Bouchard, p. 454 e s.

[3]) V. Bouchard, *Étude sur l'administration des finances chez les Romains*, p. 458.

Bouchard, p. 456, dice: « Non pare che vi sia stata, nella sede della provincia, una contabilità delle spese. La contabilità del *Rector provinciae* era essenzialmente

bilità delle spese, perchè sarebbe stato inutile constatare nei particolari, in questo capoluogo, l'impiego delle contribuzioni in natura o del loro equivalente in danaro impiegate sui luoghi istessi dagli esattori che le avevano riscosse, e di riprodurre così nella contabilità [II, **124**] provin-

---

amministrativa ed aveva per oggetto di sorvegliare la riscossione delle imposte. Le contribuzioni in natura od il loro equivalente in danaro, erano riscosse con una determinata ripartizione, ed impiegati sui posti stessi a cura degli Esattori che li avevano esatte. Si riteneva inutile constatare i particolari di questo impiego nelle scritture del capoluogo, e di riprodurre, nella contabilità provinciale, le distribuzioni di derrate od i pagamenti fatti dai *Susceptores*. Si riserbava per la contabilità di questi agenti la descrizione della spesa, e quando costoro dovevano dar conto della loro gestione, dovevano avere gli elementi necessarî per giustificare ciò che mancava nella loro cassa o nel loro granaio. Essi dovevano ripresentare, in mancanza del danaro o delle derrate che avevano ricevuto secondo i titoli di riscossione, le quietanze regolari delle parti che le avevano ricevute; altrimenti la spesa era esclusa dal conto, come si è visto innanzi per il saldo ».

Questa ingegnosa teoria, che abbiamo già provato a confutare sommariamente nel testo p. 123 e s. del nostro volume II, ci pare inconciliabile con le leggi fondamentali dell'organizzazione dell'*officium* del Governatore, leggi che abbiamo tradotte e commentate innanzi, nota a p. 290 e seguenti del nostro volume II. Non si saprebbe comprendere che ogni Governatore avesse posseduto, nel suo *officium*, due capi di contabilità incaricati del controllo e del movimento delle riscossioni, che non avrebbero avuto che vedere con le spese, accanto ai due Ricevitori generali per il tesoro pubblico e per il patrimonio. Invece vi sono dei testi precisi che dànno al Vicario ed al Governatore l'ufficio di ordinatori secondarî, e noi li abbiamo tradotti e commentati nella nota precedente a pag. 112. Di più si sa (C. Th., XII, 7, 14 e XI, 25, 1), che leggi formali ordinano ai magazzinieri o cassieri locali di spedire le pezze contabili in riscossione o spesa, non solo al Prefetto del pretorio, ma ai Governatori che dipendevano da lui. Dunque, per mezzo dei suoi agenti, il Rettore della provincia doveva tenere e sorvegliare la contabilità delle spese, D'altronde la parte stessa dell'Annona, che non doveva essere impiegata sul luogo, poteva essere *adaerata* e dar luogo ad una spedizione di oro e argento al tesoro. Occorreva verificare l'eccedenza libera delle riscossioni sulle spese, per giustificare questa spedizione che il Governatore aveva dovuto fare, ed alla quale era forzato dagli *Opinatores*. Tuttociò suppone una contabilità delle spese nel capoluogo della provincia.

Si può anche dire che l'*Arca praefecturae* si compone unicamente dell'Annona, di cui il Vicario od il Governatore è autorizzato ad ordinare la spesa in vista dei boni dei capi di corpi. Tuttociò che non è stato impiegato e non deve restare in riserva nei magazzini, rientra nel tesoro pubblico delle largizioni, ed ecco perchè l'*Arca praefecturae* non ha, in qualche modo, che una cassa fittizia od una cassa di conti, almeno alla stessa Corte; giacchè il tesoro pubblico eredita tutte le eccedenze dell'Annona sui bisogni di questa cassa, che non esiste che per le spese dei funzionari e dell'armata, salvo a ricevere essa stessa sovvenzioni dalle sacre largizioni. Il Prefetto del pretorio era dunque innanzi tutto un grande Ordinatore, coi suoi Vicarî e Governatori; egli non ha ancora fatto riscuotere l'Annona che già

ciale, le distribuzioni di derrate od i pagamenti fatti dai *Susceptores*. Ma si può rispondere prima di ogni altra cosa che tutti i prodotti raccolti da costoro non erano consumati sul posto, e che occorreva ben constatare e controllare nel capoluogo la differenza. Così v'era presso il Governatore

---

ne ordina l'impiego per il *Cursus publicus*, per l'armata e gli uffici. La contabilità nella spesa del Prefetto o dei suoi agenti eguaglia quasi la sua contabilità in riscossioni; essa è tanto importante e più pratica, più vicina ai bisogni, in ogni capoluogo della provincia, o della Diocesi che non al *Comitatus* della Corte, ove il Prefetto controlla e regola i conti d'introito ed esito. Ecco perchè non si trova un *Susceptor* speciale nel capoluogo per l'*Arca praefecturae*; quello delle largizioni può farne le veci, giacchè riceve e spedisce le eccedenze dell'Annona al *Comitatus*, non spese dai *Susceptores* locali. Ciò non impedisce che questo *Numerarius* verificasse le riscossioni e le spese. È ciò che dimostra pure che non vi è *Numerarius* speciale nel capoluogo per l'*Arca praefecturae*. Il *Numerarius* del tesoro, o forse *Primipilaris* dell'*Officium*, ne faceva le veci nel senso che vigilava alla preparazione del pagamento dell'Annona e del soldo alle truppe, ed alla spedizione degli ordini di spese e pagamento agli aventi diritto. Ecco come intendiamo i rapporti dei due tesori pubblici con la cassa della prefettura, rapporti che finora son parsi oscuri a Walter ed a Bethmann-Hollweg, come alla maggior parte degl'interpetri e degli storici. È che il funzionamento di questa cassa, era, in qualche maniera, transitoria in provincia e puramente di contabilità nel centro, per verificare le riscossioni e l'impiego dell'Annona.

Terminiamo rimandando al Codice Theodosiano XI, 7, alla legge 14, e traducendo qui un altro testo decisivo per mostrare che il Governatore faceva tenere una contabilità delle spese. Cod. Theod., XI, 25, 1, *de quadrimenstruis brevibus*.

Impp. Theodosius, Arcadius et Honorius, AAA. Rufino, Pf. p. Quotiescunque quadrimenstrui breves ab apparitoribus ducianis ad sedem vestrae celsitudinis destinantur, parilis notitia provinciali quoque tradatur officio, ut qui perperam vel petita vel erogata notaverit, confutetur; ne discordante brevium modo, in eorum damnum expensa revocetur, qui susceptionibus vel nominationibus obligati, quae militum nomine petuntur, exsolvant, nec imputari sibi, quod exsolverint, congemiscant. Dat. XII. Kalend. Jun. Constantinopol. Theodosio, A. III et Abundantio. Coss. (393) ».

« Gl'imperatori Theodosio, Arcadio ed Onorio a Rufino, Prefetto del pretorio. Ogni volta che gli stati di quattro mesi sono inviati per mezzo dei messi dei duchi alla dimora di vostra Grandezza, un documento simile deve essere trasmesso all'ufficio del Governatore di provincia, affinchè, prima che essi siano sottoposti al vostro esame e giudizio, vi siano confrontati in presenza delle due parti, perchè quello che avrà male a proposito portato in conto delle domande e delle spese sia redatto di nuovo; onde, nel disaccordo della quantità indicata negli stati, la spesa non ridondi a detrimento di quelle che, obbligati a titolo di Ricevitori o di *Nominatores*, avessero pagato a torto ciò che è reclamato dal capo dei soldati, e non si lamentassero di vedere imputato sulle loro spese regolari ciò che hanno consegnato. Dato il XII delle calende di giugno a Costantinopoli, Theodosio Augusto essendo console per la terza volta, ed Abbondanzio essendo console (393). ».

Così, oltre gli stati di previsione mandati ogni quattro mesi per le spese a farsi a profitto delle truppe e dei prenditori della Annona e che erano trasmessi in

nel suo ufficio, un direttore dei conti ed un ricevitore generale per le imposte dirette [1]) che aveva per conseguenza tutti gli elementi della contabilità delle spese trasmesse dagli agenti locali; infine dei testi formali citati innanzi [2]) esigevano la spedizione di tutti i titoli di spesa, di man-

---

doppio al Governatore (V. Savigny, n.° 417), nuovi stati delle spese effettuite erano mandate al Prefetto ed al Governatore per mezzo dei messi dei comandanti e discussi, in seguito, alla loro presenza, dal *Primipilaris* o dal *Numerarius* di costui; e si esaminava se i pagamenti iscritti su questi stati dei *Duces* erano conformi ai risultamenti verificati nei registri de' Governatori, secondo il rapporto e gli stati dei *Susceptores* locali. In questa conferenza, si respingeva a questi agenti ogni versamento non regolarmente ordinato e giustificato (V. C. Th., XII, 6, 28), ed il Prefetto del pretorio regolava il loro conto definitivo. Qui lo stesso Bouchard sembra accordarsi di nuovo con noi e constatare, p. 453, che, come base del controllo amministrativo, vi era una pubblica contabilità in ogni città, nel capoluogo di ogni provincia, di ogni diocesi etc. Ciò non è contestato per le spese, in ciò che concerne l'impiego della *collatio auri*, come lo riconosce formalmente Bouchard (p. 458), secondo la legge 14, C. Th., XI, 7; perchè sarebbe stato altrimenti per la contabilità delle spese dell'Annona? Dessa aveva luogo nella stessa maniera, nel capoluogo della provincia, prima di essere sottoposta all'esame definitivo degli ufficii della prefettura del pretorio, che faceva l'officio di corte dei conti a riguardo dei *Susceptores* generali e locali di questo genere di contribuzioni, come il Conte delle largizioni a riguardo dei ricevitori o cassieri proprii della sua amministrazione.

[1]) Il Ricevitore generale doveva i conti come gli altri ed *a fortiori* (V. C. Th., XI, 7, 14; VII, 4, 1, 22, 24, *de erogatione militaris annonae*. V. seguente nota a pag. 134).

[2]) V. Cod. Th. XI, 1, *de quadr. mens.*; VII, 4, 1, 22, 24 *de erog.*

Crediamo dover riprodurre qui il testo della legge 22, Cod. Theod., VII, 4, *de erogatione militaris annonae*, e darne la traduzione e il commentario, a causa della sua importanza.

« 24. *Idem AA.... Excellentia tua erogationis per Susceptores factae modum quantitate brevium conferri perficiat, ita ut, ex quo die numeris datum sit, diligentius exploretur, ac, si quid amplius actuarios vel optiones accepisse constiterit, quam brevium datorum in scriniis nostris veritas continet, memorati in duplum reddere compellantur; susceptoribus ea summa imputanda, quam semel flagitantibus iisdem erogasse monstraverint. Nam ad illustres quoque magistros utriusque militiae sacri apices concurrerunt, quibus provida sanctione decrevimus, ut breves ante indictionis principium summa fide ac veritate confecti ad nostra scrinia dirigantur, secundum quos a Susceptoribus erogatio celebretur. Dat. VIII, Kal. April. Constantinopoli, Honorio A. IV et Eutychiano. V. C. Coss.* (398) ».

« Gli stessi imperatori Arcadio ed Onorio.... (al prefetto del pretorio, secondo J. Godefroi). Vostra Eccellenza deve confrontare l'ammontare dei versamenti dell'Annona allegati dai Ricevitori con le cifre degli stati o *Breves*, in maniera da ricercare esattamente in qual giorno il versamento è stato fatto a profitto dei corpi di truppe; e, se è constatato che i cancellieri (*Actuarii*) o gli *Optiones* hanno ricevuto qualche cosa più di quanto realmente è esatto dagli stati consegnati nei nostri uffici, questi agenti saranno obbligati a restituirlo al doppio; non si debbono imputare sulle spese regolari dei Ricevitori che le quantità che essi avranno dimostrato

dati dei *Duces*, dei *Breves*, degli *Actuarii*, dei boni degli *Optiones* e delle prove delle riscossioni [1]), prima e dopo ciascun periodo di quattro mesi, ai Governatori ed al Prefetto del pretorio. Dunque la contabilità della spesa era tenuta egualmentè nel capoluogo della provincia.

Il Vicario di ogni diocesi controllava, a sua volta, la contabilità dei suoi Rettori, dal punto di vista della loro vigilanza nel recuperare gl' introiti [2]), ed anche della loro esattezza nell' ordinare le spese e rilasciare mandati di pagamento. L' *Officium* del Vicario comprendeva in effetto, già si sa, un *Numerarius* per il tesoro ed un altro per la *Res privata* e dei *Susceptores* corrispondenti [3]).

Nel servizio del patrimonio della corona, il *Rationalis* o intendente di una provincia [II, **125**] doveva verificare tutti gli atti fatti da lui o dai suoi *Procuratores*, per il conto del patrimonio [4]) e che davano luogo a

---

essere state pagate sulla domanda fatta una sola volta da questi agenti. Infatti istruzioni sacre sono state mandate anche agl' illustri Maestri dell' una e l' altra milizia, nelle quali abbiamo, mercè le nostre preveggenti decisioni, ordinato che gli stati dei corpi di truppe, fatti con la più grande buona fede e la più stretta esattezza, siano trasmessi ai nostri ufficii prima che cominci l' indizione, stati in conformità dei quali l' impiego dell' Annona sarà fatto dai Ricevitori. Dato l' VIII delle calende di aprile, a Costantinopoli, Onorio Augusto essendo console per la quarta volta ed Eutichiano, del rango di Chiarissimo, essendo console (398) ».

Risulta da questa legge notevole che gl' imperatori hanno organizzato il controllo delle spese dell' Annona a cura del Prefetto del pretorio e degli ufficii del palazzo. Infatti, i capi dell' armata trasmettono, prima che cominci l' *Indictio*, a questi ufficii posti sotto la sorveglianza del Maestro degli ufficii, lo stato delle truppe alle quali l' Annona deve essere pagata regolarmente. I conti di gestione dei *Susceptores* rimessi al Governatore e controllati da un *Numerarius* o dal suo *Primipilaris*, in presenza degli agenti incaricati di ricevere i viveri, permettono di formare le basi del conto dei ricevitori, che sarà regolato dal Prefetto del pretorio istesso in una maniera definitiva. Confronta C. Th., XI, 25, 1, *de quadrimens.* Gli *Actuarii* od *Optiones*, che avessero troppo riscosso, sono condannati al doppio, ed i Ricevitori che avessero, per propria colpa, pagato più che non dovevano, si vedrebbero gravati di riscossioni, indipendentemente dalle pene cui andrebbero incontro in caso di frode, come dimostreremo partitamente nella parte del nostro libro consacrata al controllo giudiziario in materia repressiva, p. 153 e seg. Osserviamo del resto che i loro superiori gerarchici hanno pure la giurisdizione criminale in questa materia.

[1]) Ecco per l'Annona militare. Il *Tabularius* doveva riunire pure gli stati di stipendi civili e la lista de' mandati ad essi relativi, con lo stato dei resti a riscuotere od a pagare del *Susceptor* (Confronta Cod. Th., XII, 6, 30, *de susceptoribus*).

[2]) V. Bouchard, p. 457, 466.

[3]) V. Cod. Th., VII, 15, 5, § 1, *de iis quae admin.*; I, 15, Cod. J., I, 38, *de officio vicarî*; Boecking, I, p. 287; Bouchard, p. 53, 457.

[4]) Bouchard, p. 460. Qui l'autore pare non consideri più il *Rationalis* come un contabile in denaro, giacchè non parla che delle riscossioni dei *Susceptores auri* e

una spesa, per esempio nel caso di contratti di esecuzione di lavori, *Ultro tributa*, o che autorizzavano a contrarre un debito ed a pagarlo, poi i mandati di pagamento sul cassiere della *Res privata*. Il Governatore rispondeva dei residui ad esigere delle spese del patrimonio.

Questo conto di amministrazione era controllato con l'aiuto del libro di cassa dell'*Arcarius rei privatae*, che presentava il suo conto dei resti da pagare, l'ammontare dei pagamenti compiuti e giustificati da quietanze dalle parti che riscuotevano. Il Conte del patrimonio decideva su questa contabilità degli intendenti, ed il Prefetto del pretorio su quelle dei Governatori.

Era lo stesso, senza dubbio, per i preposti del Conte delle largizioni [1]),

---

dei preposti del tesoro. Numerosi frammenti di giureconsulti, inseriti nel Digesto (XLIX, 11, *de jure fisci*), provano che il *Procurator Caesaris* aveva per missione principale di fare gli atti di amministrazione o di gestione dei beni ed ordinare le spese (v. innanzi la nostra nota a pag. II, 121). Così egli fa gli affitti, vende gli oggetti inutili ed gl'immobili con autorizzazione (v. p. 50, h. t.) accetta le eredità, ma non può vendere gli schiavi intendenti separatamente dal patrimonio (fr. 8, 30, 46, § 7, h. t.). Deve agire contro i debitori (fr. 47, § 1, h. t.) ed emettere i mandati di pagamento (fr. 22, § 1, h. t.). In nessun posto si vede che paghi egli stesso; ora il *Nationalis* è succeduto al *Procurator Caesaris*.

[1]) Vedi sull'*Officium* del Ministro o Conte delle sacre largizioni Cod. Theod., I, 10, e VII, 30, 7, *de palatinis sacr. largit.;* C. J., I, 32; Boecking, *Notitia*, II, § 3, p. 368, 371; Cod. Th., VI, 30, 1; C. J., XII, 24; Kuhn, I, p. 154, nota 1206; p. 15, 6, 189, nota 1493, p. 157; Willems, 5.ª ed., p. 564, nota 9 e p. 609. Quest'*Officium* comprendeva dieci ufficii, *Scrinia*, diretti da *Primicerii* speciali sotto un *Primicerius totius officii;* vedi seguente nota a pag. II, 128.

Il Ricevitore dei prodotti delle miniere del patrimonio, *Susceptor canonis metallici*, doveva versare al tesoro delle largizioni l'ammontare della sua riscossione. Si riceveva la polvere d'oro in pagamento, alla ragione di quattordici once per una libbra. Vedi Giacomo Godefroi sul Codice Theodosiano, X, 19, 4; Bouchard, p. 390. Non è a dubitare che questo *Susceptor*, come tutti gli altri, doveva render conto della sua gestione prima al Governatore, poi al Conte delle sacre largizioni (vedi nota a pag. II, 133), che regolava definitivamente il conto di tutti i suoi agenti (Vedi Bouchard, p. 461). V. Cod. Th., XII, 6, 11, *de susceptoribus*, di cui ecco il testo:

11: *Idem AA. ad Florentium comitem S. L. Neminem biennio jugi allegationis officiis inservire permittat, neminem ab hujus modi munere ad idem munus adstringi, nisi prius se vinculo sollicitudinis superioris absolverit. Nam neque eos, qui placuerint, gravare justi est, neque illos qui displicuerint, tenere prudentis. Integro igitur singuli anniversario anno transcurso, cogantur exponere, quibus titulis suscepta dispersérint, ut facilius, si quis in furto fuerit deprehensus, recentem queat redintegrare jacturam. Dat. XV, Kal. octob. Mantebri, Gratiano, N. B. P. et Dagalaipo, Coss.* (366) ».

« Gli stessi imperatori (Valentiniano e Valente) a Fiorenzo Conte delle sacre largizioni. Vostra Eccellenza non permetta che alcuno sia sottoposto due anni di seguito alla carica della riscossione dell'imposta del *Jugum*, e si trovi ligato, dopo questa missione, ad un servizio simile, prima di avere saldato il conto della sua

nelle miniere o nelle manifatture imperiali e nei laboratorî monetarî. Essi presentavano al loro capo, secondo il loro registro, il conto amministrativo che autorizzava delle spese e la lista dei loro mandati di pagamento controllati dai conti dei ricevitori di ogni servizio [1]).

Per ricevere tutti i conti d'impiego [II, **126**] e di ordini di pagamento, il Prefetto del pretorio aveva un *Officium* abbastanza bene organizzato, e di cui Bethmann-Hollweg et Kuhn, sulla traccia del Boecking, hanno presentato il quadro particolareggiato [2]).

Dei *Numerarii* erano messi alla testa dei quattro primi ufficî o *Scrinia*, incaricati della contabilità nell'ufficio del Prefetto del pretorio d'Affrica ed i cui impiegati chiamati *Scriniarii*, erano presi a prestito da una compagnia o *Schola di Chartularii* o *Scriniarii*. In effetti, vi era un ufficio di contabili per ogni cassa distinta [3]). Così il Prefetto possedeva uno *Scrinium* speciale per ogni diocesi col suo *Numerarius*, poi uno *Scrinium* dei lavori pubblici, uno *Scrinium* della cassa, *Arca*, ed un ufficio dell'oro, *Scrinium auri* [4]). Tutti questi ufficî seguivano l'andamento delle spese autorizzate ed ordinate dal Prefetto del pretorio, o affidate con delegazione

---

antica gestione. Giacchè non sarebbe giusto di sopraccaricare quelli che hanno dato soddisfazione, nè prudente di ritenere quelli che avessero dato occasione di malcontento. Così voi dovete obbligarli tutti, alla fine del loro anno, ad esporre come ed a quali diversi titoli hanno impiegato i valori da essi ricevuti, affinchè, se uno di essi è convinto di aver rubato, sia più facile riparare la perdita recentemente cagionata al tesoro. Dato il XV delle calende di ottobre a Montrebi, durante il consolato di Gratiano e Dagalaifo (366) ».

Ricordiamo pure che i *Susceptores* del Conte delle largizioni ricevevano i $^5/_6$ dell'*Adaeratio* degli abiti militari e ne era reso conto allo *Scrinium vestium*, V, p. 15 e nota a piè di pagina (cfr. Bouchard, p. 233, 414, 461, 462, 471). Cassiodoro, (*Var.* XII, 2) dice:

Expensarum fidelem notitiam quaeternis mensibus comprehensam ad scrinia nostra dirigere maturabis, ut totius erroris discussa caligine, publici ratiocinii possit claritas apparere.

[1]) V. Bouchard, p, 466.

[2]) V. Cod. Theod., I, 5; C. J., I, 26, 27, § 8 e 2; § 19; Panciroll, *Comm. ad Not. dig.*, c. 9 a 207; Gutherius, *de offic. domus Augustae*, II, 8, 15 e dopo, Cramer, *Supplem. ad Brissom. de verbor. signific.*, Kol. 1813, 4, voce *ab actis*; Lydus, *de magistr.*, III, 66; Bethmann-Hollweg, III, § 142, p. 133, 137 e s., 141 e s., 152 e s.; Kuhn, I, p. 157, 163 a 166, 168; Boecking, I, 168; II, 123, 152; Cassiodor., *Var.*, XI, 18 a 32; Serrigny, n.° 76; Walter, n.° 362; Bouchard, p. 37, 273, 279. Ma la composizione degli ufficii che dà quest'ultimo autore (p. 43) non pare interamente d'accordo con quella che presenta in seguito (p. 278, 457, 458).

[3]) V. Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, p. 151.

[4]) V. *Notitia dignitatum Or.*, cap. III, § 2; cap. I, § 8; C. J., I. 27, *de officio praef. Africae*; XII, 50, 10 e 12, *de numeraris*, Novell. CXXVIII, c. 1, 18; Lydus, *de magistr.*, III, 5, 13, 46; Cassiodor., *Var.*, XI, 17.

ad ordinatori secondarî, come i Vicarî, i Governatori, i Comandanti militari, etc., che tutti, avevano trasmesso in precedenza lo stato dei lavori o servizî previsti e tali da impegnare delle spese, quello del loro personale e dei loro bisogni, con l'intermediario dei Governatori e *Tabularii* del loro ufficio. Gli stessi ufficî dovevano seguire anche l'incasso delle riscossioni [II, **127**] e dei pagamenti operati, agendo, come si vedrà in seguito, a proposito dei contabili in danaro od in natura [1]), per centralizzare l'oro disponibile nella cassa centrale della Prefettura [2]). La celebre costituzione di Giustiniano sull'*Officium* del Prefetto d'Affrica cita infatti l'ufficio della cassa, *Scrinium Arcae,* che contava venti impiegati. L'ufficio dei *Numerari* statuiva senza dubbio sui conti degli Ordinatori, e lo *Scrinium Arcae* sui conti della cassa del Prefetto, vale a dire delle imposte dirette, e lo *Scrinium Auri* sui conti della spedizione dell'oro alla cassa centrale, o forse solamente di quella proveniente dalle miniere delle *Sacrae largitiones* o dall'imposta chiamata *Aurum oblatum*. Preferisco supporre che si tratti dell'oro proveniente dal tributo o dall'*Adaeratio* dell'Annona [3]).

Bouchard ammette uno *Scrinium tributorum* ed un ufficio centrale incaricato di confrontare in generale i crediti e le spese. Ma questo primo ufficio, che non indica il testo, mi pare si confonda con lo *Scrinium arcae*, ed il secondo con gli *Scrinia* dei *Tabularii* sotto la direzione del *Numerarius* in capo. Quest' ufficio doveva, accanto ai crediti, annotare le spese fatte [4]), secondo i rapporti dei Vicarî [II, **128**] dei Governatori e dei capi militari. Questo *Scrinium* era necessario, come ha visto benissimo Bouchard [5]), per permettere al Prefetto del pretorio di ricevere ed esaminare tutti i conti degli ordinatori, di confrontare le delegazioni concesse ai capi di corpo ed il risultamento delle distribuzioni dell'Annona secondo gli stati mandati dall'ufficio dei *Duces*, di valutare la regolarità dei pagamenti, infine di regolare la ripartizione del prodotto delle imposte, di ciò che restava disponibile o di ciò che occorreva aggiungere per bisogni imprevisti.

Qual rapporto vi era tra la contabilità del Prefetto del pretorio e quella dei due altri ministri del tesoro? Abbiamo già osservato che la prima comprendeva in gran parte quella delle due altre casse almeno quanto alle riscossioni [6]). Ma i testi non ci permettono ancora di scorgere

---

[1]) V. Bouchard, p. 38, 278, 279.

[2]) O piuttosto la cassa delle sacre largizioni, V. C. Th., XII, 8, 1. V. J. Godefroi sul Codice Theodosiano XI, 28, 3, 6, 9, 16, *de indulgentiis debitorum:* Magioriano, *Novell.*, 1; Bouchard, p. 411.

[3]) V. Cod. Th., XI, 7, 14, *de exationibus*, resa nel 393 da Theodosio, Arcadio ed Onorio; C. J., X, 19, 5, *de executoribus tributorum.*

[4]) V. Cassiodor., *Var.*, XII, 2; J. Godrefoi. sul Codice Theod, XI, 25, 1.

[5]) V. Bouchard, *Etudes*, p. 459.

[6]) V. Bouchard, *Etudes*, p. 466.

i particolari e l'armonia di questi rapporti. Vediamo bene per esempio che il Conte del tesoro pubblico aveva, nel suo *Officium*, dieci ufficî ed undici sotto Giustiniano, di cui otto almeno avevano rapporto coi conti del suo ministero [1]). Erano: 1.° l'ufficio degli *Exceptores* o cancellieri; 2.° quello della contabilità, *Scrinium numerorum*; 3.° quello dei calcolatori, *Scrinium tabularium*, a meno che questa sezione non si applichi ai conti [II, **129**] dei *Tabularii* della città; 4.° l'ufficio dei canoni o prodotti dell'imposta diretta, *Scrinium canonum*; 5.° quello degli ispettori mandati presso i Governatori, *Scrinium mittendariorum*; 6.° l'ufficio delle materie d'oro, *Aureae massae*; 7.° l'ufficio dell'oro alla risposta, *Aurum ad responsum*; 8.° l'ufficio dei *Miliarenses*, *Scrinium a miliarentibus*; 9.° l'ufficio degli abiti, *Scrinium vestis*; 10.° l'ufficio dell'argento, *Scrinium ab argento*; 11.° l'ufficio delle specie monetate, *Scrinium a pecuniis*. Il 1.° concerneva la giurisdizione; il 2.° i conti generali o la contabilità centrale del ministero; il 3.° i calcoli e gli archivî, il 4.° il pagamento delle imposte dovute al tesoro dai contribuenti o dagli appaltatori dell' *Aerarium Sacrum*; il 5.° si occupava di agire contro i Governatori in ritardo, ufficio una volta affidato agli agenti di questo ministero; il 6.° doveva regolare la fusione delle verghe d'oro; il 7.° secondo Boecking, aveva connessione con l'oro offerto dai deputati, *Legationes*; l'8.° riguardava il conio e la custodia delle monete per le truppe, *Miliarensium*; il 9.° si occupava dei vestiti per la Corte o per l'armata; il 10.° della contabilità e della riscossione delle verghe, dei vasi o delle monete in argento; infine l'11.° dei laboratori monetarî.

È evidente [II, **130**] che il Ministro del tesoro corrispondeva coî Conti delle sacre largizioni, di cui esisteva uno per Diocesi, presso ciascun Vicario, e gli undici intendenti o *Rationales*, uno per parecchie provincie, infine coi *Procuratores* delle sue manifatture. Egli faceva loro render conto delle misure amministrative, e, se ne era il caso, delle loro concessioni di mandati di pagamento [2]). Ma egli doveva anche reclamare i conti di riscossione e versamento dei preposti ai tesori e dei contabili delle manifatture imperiali, *Comes vestis*, *Magistri lineae-vestis*, *Magistri privatae*, infine quelli degli agenti dei trasporti, *Bastagarii*.

Ora, in caso di errore commesso dai suoi impiegati nei loro conti, era il Ministro che li giudicava, anche in linea repressiva, secondo un principio costante. Infatti, il Maestro degli ufficî aveva la giurisdizione ordinaria sull'insieme degl'impiegati del palazzo imperiale, *Palatini* [3]). I

---

[1]) V. precedente nota a pag. 123 e v. Cod. Teod., VI, 30, 7, *de palatinis sacrarum largitionum*; Boecking, *ad Notit dignit. Occid.*, II, p. 368, 391; Bouchard, p. 233; Bethmann-Hollweg, III, § 142, p. 141, 152 e s.

[2]) Bouchard, p. 466.

[3]) V. Symmac. *Epistol.*, X, 58, e gli autori citati da Bethmann-Hollweg, III, § 137, p. 102, nota 94.

Ministri *sacrarum largitionum et Rei privatae* giudicavano quelli fra i *Palatini*, che erano loro subordinati [1]).

Ma, se i conti degli ufficii dei tributi, etc., non concordavano con quelli del Prefetto del pretorio, dietro istruzione dei Vicarî e Governatori, [II, 131] credo che solo l'imperatore poteva regolare la contestazione.

Parimenti il Ministro del patrimonio della corona possedeva, per esaminare i conti dei suoi numerosi agenti, un ufficio centrale considerevole, ripartito in quattro uffici: 1.° Lo *Scrinium beneficiorum*, relativo alle concessioni fatte dall'Imperatore di beni mobili od immobili, ed ai contributi *Collationes*, spesso imposte ai concessionari; 2.° lo *Scrinium canonum*, incaricato di controllare l'azione in giudizio e la riscossione delle rendite dei beni del patrimonio [2]); 3.° lo *Scrinium securitatum*, avente la missione di controllare le riscossioni ed i pagamenti, con l'aiuto delle quie tanze da verificare [3]); 4.° infine lo *Scrinium largitionum privatarum pecuniarum*, ufficio concernente gli emolumenti pagati al personale della casa dell'imperatore [4]).

Ma si può supporre che la contabilità del patrimonio non era, in generale, sottoposta al giudizio del Prefetto del pretorio [5]), sibbene del solo Imperatore, di cui questa cassa era considerata cosa particolare; ciò pare vero sopratutto quando si tratta della gestione del Conte del patrimonio instituita da Anastasio. Nondimeno il *Tabularius* ed il Ricevitore *Rei privatae*, che ogni Vicario [II, 132] od anche ogni Governatore contava nel suo ufficio, probabilmente rendeva conto direttamente al Ministro del patrimonio; quanto al Governatore, egli aveva sulla riscossione di queste rendite, in certe epoche almeno, e nell'ultimo stato del diritto, un dovere di vigilanza di cui rispondeva sotto minaccia dell'invio *Palatini* [6]).

---

[1]) V. Cod. J., XII, 24, 12, *de palatinis sacrar. largit.;* Novella di Valentiniano, VII, 2, § 2 e 3.

[2]) V. Cod. Th., XII, 6, 14, *de susceptoribus.*

[3]) L'*Officium palatinum* ha dovuto esser posto al caso di apprezzare l'idoneità dei *Susceptores*. V. Cod. Th., XII, 6, 25, *de susceptoribus.*

[4]) V. J. Godefroi sul Codice Theodosiano VI, 30, 16, *de palatinis sacrar. largit. et rerum privatarum;* Bouchard, p. 261.

[5]) Nondimeno si è visto nelle nostre precedenti note a pag. II, 48 e 121, che il Governatore, come il Vicario, aveva, nel suo *Officium*, due *Numerarii* e due *Susceptores* generali per i due tesori, per conseguenza dei rapporti da trasmettere al Vicario ed al Prefetto del pretorio, dal doppio punto di vista della gestione e dei conti delle sacre largizioni e della *Res privata*. Credo che il Prefetto del pretorio esercitava a tal riguardo solo un controllo e non una vera giurisdizione. V. C. Th., VII, 6, 30 *de susceptoribus* e VIII, 1, 12, costituzione del 382, *de numerariis*; XI, 7, 17, 18, *de exationibus*, salvo un caso previsto nel Codice Theodosiano XII, 6, 32, analizzato alla precedente pagina 293.

[6]) V. J. Godefroi, sul Cod. Teod. VIII, 8, 1, 5 e 6, *de executionibus et exactionibus*. e XI, 7, 1, 17, 18, *de exactionibus.* Osserviamo la rubrica di questo titolo VIII, 8.

In breve, inclino a credere, con Serrigny: [1]): « Che il *Comes sacrarum* « *largitionum* era il Ministro del tesoro e non delle finanze. Queste due

---

ove *exactio* è sinonimo di azione in giudizio ed esecuzione; vedi pure c. 7, h. tit., ove *executor* è sulla stessa linea di *compulsor* e sopratutto c. 1, C. Th., XI, 7. Nondimeno bisogna convenire, che in caso di azione giudiziaria, l' *Exactor* poteva ricevere provvisoriamente, come un usciere, con l' incarico di rimettere immediatamente al Cassiere, *Susceptor*; ciò concilierebbe alcuni testi con la maggior parte degli altri. V. Serrigny, *Droit public et admin. romain*, n.° 100, p. 98.

Ho d'altronde proposto, nella nota a pag. II, 284 precedente, una spiegazione delle leggi 18 e 20 Codice Theodosiano, XII, 6, *de susceptoribus*, che paiono confondere il compito degli *Exactores* con quello dei *Susceptores*. È assai probabile in difinitivo, che questi ultimi erano i Ricevitori regolari, ordinarî, ai quali s'indirizzavano i contribuenti puntuali, e che la missione degli *Exactores* consisteva sopratutto nell'azione contro i ritardatari, senza che l' agente potesse naturalmente rifiutarsi a ricevere dal difensore, o in tutti i casi a prendere l' ammontare del debito, in seguito alla vendita dei beni dei debitori, ma per versare a sua volta nelle mani del vero esattore. La più gran parte dei testi ravvicinano la missione dell'*Exactor* a quella del *Compulsor*, al quale non apparteneva, di regolà, di prender niente da parte del contribuente, ma di minacciare sopratutto il Governatore (v. nota a pag. 135). L' idea che era comune ai due casi e che ha prodotto questo ravvicinamento, è la nozione, di *mezzi coercitivi* tendenti ad accelerare la riscossione dell' imposta. Presso gli *Arcarii*, *Susceptores*, *Praepositi thesaurorum*, *Procuratores curiarum* o *Praepositi horreorum*, l' idea comune al contrario è innanzi tutto quella di riscossione.

[1]) Occorrerebbe forse limitare un po' la formula assai vasta che abbiamo presa a prestito da Serrigny, a proposito delle attribuzioni del Conte delle sacre largizioni. Senza dubbio costui è meno spesso ordinatore del Prefetto del pretorio, ma non si può assolutamente rifiutare al *Comes sacrarum largitionum* il titolo di Ministro delle finanze, poichè egli centralizzava, in diffinitiva, nella sua cassa il prodotto del *Tributum* in oro, e varie altre riscossioni, come quelle delle manifatture, dell' *Adaeratio militaris vestis*, per i $^5/_6$ almeno delle miniere, etc. (V. la nostra precedente nota a pag. II, 125). Vi erano in essa dei rami molto importanti di rendite che il ministro faceva riscuotere, se non dai suoi agenti diretti, almeno mandando i suoi *Palatini* presso gli amministratori, sottoposti al Prefetto del pretorio, poi con la sua azione sui Conti delle largizioni nelle diocesi, e sopratutto sui preposti dei tesori, ai quali mandava i *Prosecutoria*, per la centralizzazione *ad comitatum* dei depositi di oro, e la loro spedizione per mezzo dei *Prosecutores auri* (v. C. Th., XII, 8, 1). D'altra parte, quando il sacro tesoro doveva fornire una sovvenzione a servizî pubblici, come quello dell' armata per esempio, era il Conte delle largizioni che, dietro ordine dell'imperatore, ordinava il versamento del sussidio all'*Arca praefecturae*, o il pagamento diretto agli agenti delle legioni, etc. Infine lo stesso ministro doveva regolare i conti dei proprî impiegati, *Praepositi thesaurorum* e dei *Susceptores sacrarum largitionum*, sia del capoluogo della provincia, sia ricevitori locali. È dunque assai difficile contestare completamente a questo alto dignitario la qualità di ministro delle finanze, malgrado che un gran numero dei suoi agenti si trovi collocata nell' ufficio dei Prefetti, e che egli stesso si avvalga dell'azione e del controllo dei Governatori per ciò che concerne l'applicazione, la riscossione

« materie erano distinte nell'impero romano, come in Francia sotto la « nostra costituzione del 21 fruttidoro anno III; ed è il Prefetto del pre- « torio che era il controllore generale delle finanze, in pari tempo che il « Ministro dell'amministrazione generale e della giustizia ».

Oltre a ciò, si è visto che l'Annona faceva parte dell'*Arca praefecturae*, per la quale il Prefetto era ancora direttore della cassa. Ma egli controllava gli atti dei generali. Non erano i *Magistri militum* che facevano l'appuramento dei conti d'amministrazione dei *Duces*, ma anche il Prefetto che disimpegnava la parte di Corte dei conti a riguardo degli ordinatori, e con ragione, in conseguenza delle sue abitudini giudiziarie, che offrivano [II, **133**] più garanzie che non le mansioni dei capi d'armata [1]).

§. 2. — **Del Controllo amministrativo sui Contabili in natura o in danaro.**

Si è spiegato precedentemente come i Ricevitori dell'Annona e del Tributo doveva tener registro delle loro riscossioni e rilasciar quietanza ai contribuenti [2]) Reciprocamente, questi cassieri erano costretti a presentare il conto dei loro pagamenti su mandati o stati in buona forma, *Breves*, ed esigendo regolare quietanza dell'*Optio* o dall'avente diritto chiunque fosse. Ogni frode sul peso dell'oro e delle derrate era severamente proibita [3]). Essi dovevano render conto di tutte le spedizioni al tesoro, non solo al Conte delle sacre largizioni, ma anche al Prefetto [4]).

I cassieri o ricevitori facevano i conti ogni quattro mesi col Governatore, ed il loro conto si controllava con l'aiuto de'registri del *Tabularius* di ogni città [5]), ove le quietanze avevano dovuto [II, **134**] essere depositate e registrate ed ove si trovavano pure i ruoli d'imposta e gli stati di stipendio d'impiegati o di presenza nel corpo e di soldo alle truppe. Si esigeva infine un conto definitivo annuale [6]). Era il Governatore che.

e la spedizione del tributo. È sopratutto nell'ultimo stato del diritto che le frodi dei *Palatini* del *Comes S. L.*, e dagli stessi Conti delle largizioni delle diocesi hanno fatto estendere i poteri dei subordinati della Prefettura del pretorio a detrimento degli agenti del ministro del tesoro.

Nondimeno, quest'ultimo ha sempre conservata la missione di attivare e di sorvegliare le riscossioni della sua cassa, ed infine di dirigere la centralizzazione de'suoi prodotti, *ad Comitatum*, a disposizione dell'imperatore, per i bisogni della sua corte o per le sue largizioni ai diversi servizii pubblici. Il compito del Conte del patrimonio pare essere stato meno importante, salvo in quel che concerne il grande affare delle confische.

[1]) Abbiamo riassunto innanzi le assennate osservazioni del Serrigny, I, n.i 417 e 813.

[2]) V. Cod. Th., XII, 6, 32 *de susceptoribus*.

[3]) V. Cod. Th., XII, 6, 32 pr. allo stesso titolo.

[4]) V. Cod. Th., XII, 6, 32 § 1 allo stesso titolo.

[5]) V. Cod. Th., XII, 6, 27, § 1, allo stesso titolo.

[6]) J. Godefroi, *ad* Cod. Th., XII, 6, 11; Bouchard, p. 464.

per mezzo del suo direttore della contabilità, controllava tutti questi conti, confrontati con quelli del suo Ricevitore generale, stabilito nel capoluogo. Il Rettore procedeva egli stesso alle verifiche [1]), e ne regolava il risultato, salvo ricorso al suo superiore gerarchico. Inoltre, tutti gli anni il ricevitore dei tributi dava conto al Conte delle sacre largizioni [2]).

Tutto ciò che abbiamo detto si applica egualmente ai magazzinieri, *Praepositi horreorum* [3]), ed ai direttori dei ricambi e delle case di posta, per le derrate ed i cavalli di cui avevano la manutenzione. Tutti questi contabili in materia dovevano render conto al Governatore, e presentare i loro mandati di versamento e le regolari quietanze delle parti che riscuotevano [4]).

Il cassiere o preposto restava debitore per ogni valore che avrebbe dovuto ricevere e che non poteva presentare [5]). Il Governatore faceva la riscossione forzata, per tutti i pagamenti o versamenti irregolari da lui fatti, per esempio senza autorizzazione o mandato valido o ad un creditore non riconosciuto debitamente come tale: colui che è accusato di aver mal gerito la propria cassa, *Evertisse rationes*, ne risponde e, in caso d'insolvibilità, ne risponde il *Creator ejus* [6]).

I Ricevitori del patrimonio, la cui nomina non avveniva che dietro inchiesta, comunicata all' *Officium* del Conte delle sacre largizioni, sulla loro idoneità e quella delle loro cauzioni [7]), fornivano all' intendente ed a questo Ministro lo stato dell' *Epimetron*, o eccedente di circa una misura per cento, ad essi concessa come indennità sulle loro riscossioni; ciò permetteva, d' altronde, al Conte del patrimonio di controllare i loro stati di riscossione [8]).

---

[1]) V. Cod. Th., XII, 6, 26, *de susceptoribus*.

[2]) Il Ricevitore generale di ogni provincia rende conto al Governatore ed al *Comes sacr. larg.* annualmente. V. Cod. Th., XII, 6, 11, anno 366; v. Bouchard, p. 464. V. precedente nota a pag. II, 124.

[3]) V. J. Godefroi, *ad.* Cod. Th., XIV, 23, 1, *de patronis horreorum partuensium;* XII, 6, 1, pr. *de susceptoribus;* Bouchard, p. 463. Per i preposti de' granai di Roma, V. Cod. Th., XII, 6 24, *de susceptoribus*.

[4]) Vedi per i Ricevitori del vino, *Vini susceptores*, C. Th., XII, 6, 26, e per i *Custodes suariorum horreorum*, XII, 6 33, allo stesso titolo.

[5]) Quando il Cassiere era accusato di avere mal gerito la sua cassa, *evertisse rationem*, era subito tenuto personalmente, v. Quinion, p. 120.

[6]) Se egli era insolvibile, il *Creator ejus* rispondeva delle sue dilapidazioni o negligenze. V. Dig. L., 8, 2, § 7, *de admin. rer.*; v. Cod. Th., XII, 6, 1 *de susceptor.*; Houdoy, p. 544 e 554; Quinion, p. 134 e s.

[7]) V. Cod. Theod., XII, 6, 25, *de susceptoribus*. Ciò prova pure ciò che abbiamo fermato nella nota a pag. II, 48, che il *Rationalis* non era affatto contabile in danaro, sibbene amministratore e giudice.

[8]) V. J. Godefroi, *ad* C. Th., X, 1, 11, *de jure fisci*, e XII, 6, 14 de *susceptoribus*. L' *Epimetron* permetteva al Conte del patrimonio privato di controllare e giudicare i conti de' Ricevitori.

Era assolutamente vietato ai *Compulsores* mandati presso i Governatori d'immischiarsi nelle funzioni d'*Exactor* verso i contribuenti e sopratutto in quelle dei Ricevitori. Essi non potevano esigere danaro senza rendersi colpevoli di un atto, sventuratamente troppo frequente, di contabilità irregolare od occulta, assai severamente punito [1]).

I cassieri che hanno ricevuto il *Canon* od appalto dei beni del tesoro o del patrimonio privato, non debbono conservarlo, ma al contrario farlo pervenire, col suggello del *Tabularius* al tesoro della provincia, od al tesoro più prossimo, e questi trasmettono i valori egualmente suggellati al tesoro centrale, *ad sacrum Comitatum* [2]). Nessuno, nè Governatore, nè *Officialis*, nè *Curialis* può stornare questi oggetti dalla loro destinazione [3]). Per le spedizioni indirizzate all'*Aerarium sacrum,* un doppio rapporto è trasmesso al Conte di questo tesoro ed al Prefetto del pretorio [4]).

---

1) V. J. Godefroi, *ad* C. Th., XI, 7, 17 e 18, *de exact.*; C. J., I, 40, 10, *de offic. rector.*; X, 19, 6, 7, 9, *de exact.*; X, 19, 26, *de canon sacrar. largit. tit.*; X, 23; XII, 60, 1; Bethmam-Hollweg, § 134, p. 76, nota 47. Del resto i *Compulsores* rendevano conto annualmente della loro gestione, V. C. Th., VIII, 8, 9, *de executoribus et exactoribus,* dal punto di vista dell'azione in giudizio,

2) V. Cod. J., X, 23, 1 *de canone sacrarum largitionum;* C. Th., VI, 30, 16 e 17, *de palat. sacr. largit. et rerum privatarum.*

3) V. C. J., X, 23, 3, § 1, allo stesso titolo.

4) V. Cod. Th., XII, 6, 32, § 1, *de susceptoribus*; confronta XI, 1, 35, *de annona et tributis*; C. J., X, 70, 15 e XII, 63, 5.

Aggiungi Codice Th., X, 24, 3, *de his qui cum dispens. contraxerunt* e la nostra precedente nota a pag. II, 106.

Come complemento utile alla teoria del controllo amministrativo, ci piace aggiungere qui, malgrado la sua estensione, un estratto di una traduzione inedita di Otto Karlowa: *Roemische Rachtsgeschichte*, 1, 2, § 97, p. 828 e s.

« § 97. — *La gerarchia dei funzionari nell'organizzazione dell'impero dopo di Diocleziano e Costantino. — Gli agenti dell'amministrazione centrale.*

« In seguito alla divisione della dominazione fra i *Princeps* ed il Senato, l'organizzazione delle pubbliche funzioni, sotto l'antico impero, era stata assai sminuzzata: esisteva una serie di ufficiali senatoriali ed un'altra di ufficiali semplicemente imperiali, investiti del rango di cavalieri, serie rette da regole affatto differenti. Più l'importanza politica del Senato diminuiva, meno questa divisione dell'organizzazione delle magistrature potette mantenersi, tanto più che essa era poco profittevole all'amministrazione dell'impero, dal punto di vista della sua unità d'azione. Il trionfo completo della potenza imperiale ebbe dapprima per conseguenza di allontanare i senatori da ogni partecipazione al governo dello stato, anche nelle pubbliche funzioni. Gallieno esclude i senatori da tutti gli alti impieghi, di cui i più importanti passarono nelle mani di persone dell'ordine equestre. In seguito, ciò fu modificato in senso inverso. Allorchè, dopo la restaurazione della potenza imperiale per opera di Diocleziano e Costantino, il Senato non fu più da temere come un rivale, i personaggi di rango senatoriale furono chiamati di nuovo al servizio superiore dello Stato. La riforma dell'amministrazione introdotta da

Diocleziano e Costantino ebbe almeno il merito di por fine completamente a questo antico dualismo del sistema amministrativo e di creare un ordine unitario di funzionari pubblici.

« Il sistema delle magistrature fu rigorosamente organizzato nel senso di una monarchia assoluta. Per conseguenza, fu introdotto, dall'alto al basso della scala delle pubbliche funzioni, uno stretto sistema di comando e di subordinazione de' diversi impieghi e delle circoscrizioni distribuiti a ciascuno di essi, come sarà dimostrato fra breve. Un funzionario superiore ha sotto i suoi odini un gran numero di agenti subordinati, o come lo esprime la *Notitia dignitatum, sub dispositione*. Così parte del punto più elevato, l'Imperatore, alla cui potenza tutti i funzionari sono sottoposti, una specie di gerarchia di agenti sovrapposti gli uni agli altri, ne' diversi rami e nelle diverse giurisdizioni secondo cui l'amministrazione dell'impero è ora divisa, e secondo un ordine rigoroso, senza che nondimeno, come dice benissimo Boecking, una *Hierarchia jurisdictionis* coincida assolutamente con la *Hierarchia honoris* egualmente stabilita. Ciascuno, anche colui *qui sub dispositione est*, occupa un grado nella gerarchia de' funzionari. Egli deve prima obbedire a colui, sotto la cui *dispositio* si trova collocato, ma riceve pure, secondo le circostanze, come ognuno di quelli che occupa un rango in questa gerarchia, gli ordini immediati dell'imperatore. A questa subordinazione degli agenti si trova connessa, per via di conseguenza, una subordinazione delle attribuzioni e delle circoscrizioni alle quali sono destinati. Un ufficiale non può avere sotto la sua disposizione altri funzionari, a meno che non appartenga ad una delle classi collocate secondo la loro dignità fra gl' *Illustres*, gli *Spectabiles*, i *Clarissimi*, classi che, come emerge dalle spiegazioni precedenti, non si riferiscono solamente al rango, ma anche alla reale subordinazione degl'impiegati. I soli funzionari appartenenti a una di queste classi possono avere una giurisdizione. Ma colui che è *sub dispositione* di un magistrato, è in pari tempo soggetto alla sua giurisdizione.

« Le funzioni di questa gerarchia sono divise nel loro insieme in *Dignitates palatinae, civiles* e *militares* o non *Palatinae*, e queste due classi possono essere *civiles* o *militares*. Le *Palatinae* sono semplici cariche di corte, e così le funzioni che, come organi o ausiliari dell' Imperatore, servono all'amministrazione centrale dell'impero. Invece, le funzioni non *palatinae* si riferiscono all'amministrazione delle diverse parti dell'impero. Il documento che è giunto a noi, conosciuto sotto il nome di *Notitia dignitatum*, aveva per fine, secondo il suo titolo completo, di dare l'enumerazione delle *Dignitates et Administrationes tam civiles quam militares*. Ciò dà origine alla questione di sapere se le parole *dignitates* e *administrationes* sono espressioni sinonime ovvero distinte, e in che differiscono. La parola *dignitates* si applica certamente alle funzioni, alle quali vanno uniti onori più o meno alti, e per conseguenza a tutte le cariche che appartenevano ad una delle tre classi indicate innanzi. *Administratio* ha un senso più ristretto e si riferisce all'amministrazione di una parte dell'impero, non appartenente alle *dignitates palatinae*. (Così nella legge 77, C. Th., *de decurion.* 12, 1, *administratio publica* è adoperato come equivalente di *Gubernacula provinciae*. Confronta pure la legge 159 allo stesso titolo: *ad provinciarum regimen atque administrationem;* 1, 2, C. Th., *de primic.*, l. 10; l. 13, C. Th., *de princ. ag. in rebus;* l. 28 : l. 3, C. Th., *de privil. eorum qui in s. p.*, l. 35; l. 6, l. 5. C. *Th. cod. titulo*).

« Lo studio delle varie *dignitates palatinae* al pari di quelle delle amministrazioni, nello stretto senso dell'espressione, dimostrerà che l'amministrazione, nell'orga-

nizzazione di Diocleziano e di Costantino, è divisa secondo la natura stessa dei grandi rami dei servizi. Così specialmente l'amministrazione civile e militare, le cariche civili o militari, sono ora nettamente separate in tutti i gradi, mentre che, sotto il primo impero, i magistrati riunivano, nelle loro mani, i poteri civili e militari. Ciò che principalmente ha introdotta questa separazione, è la tendenza a non rendere troppo potenti questi magistrati e a non lasciarli divenire predominanti con la riunione di queste attribuzioni. Così queste due categorie d'impieghi: le *dignitates civiles* e le *militares* sono egualmente separate espressamente nella *Notitia dignitatum*. I principali domini dell'amministrazione civile sono naturalmente indicati dalle considerazioni delle funzioni stesse. Conformemente alla divisione dell'impero, si è formata una scala uniforme dei poteri per l'Occidente e per l'Oriente, che si riscontra nella *Notitia dignitatum*, per le due parti; ma, con questa pubblicazione comune al pari che con le espressioni in *partibus Orientis....* in *partibus Occidentis*, queste sono caratterizzate come appartenenti in principio a un solo impero.

« Esaminando ciascuno dei magistrati, bisogna cominciare col *Praefectus praetorio*. Questo funzionario, nel periodo anteriore a Diocleziano, aveva sorpassato tutti gli altri in importanza: al tempo di Settimio Severo e dopo di lui, il *Praefectus praetorio* era l'*alter ego* dell'Imperatore, il centro di tutta l'amministrazione civile e militare.

« Una simile situazione non poteva convenire allo spirito della monarchia nuova, la cui tendenza era, con la divisione delle attribuzioni fra le diverse categorie di impiegati, di fare che niuno fra essi divenisse troppo potente. La *praefectura praetoria* si è dunque trovata sminuita dalla delegazione di alcune delle sue più imtanti attribuzioni ad altri funzionari. Benchè Diocleziano avesse introdotto i *Duces* accanto a' presidenti di provincia, nondimeno lasciava ancora sussistere, presso i Prefetti, i poteri civili e militari riuniti.

« Fu Costantino il primo che realizzò, in tutte le sue conseguenze, il sistema di Diocleziano, istituendo i *Magistri militum* per affidar loro la potenza militare dei *Praefecti praetorio*, II, 10; III, 40). In seguito, la posizione centrale dei Prefetti fu eliminata, nel senso che, dopo la divisione del Governo dell'impero fra due Augusti e due Cesari, dovette intervenire una limitazione simile della competenza dei *Praefecti praetorio*, secondo le parti dell'impero.

« Così specialmente sotto Diocleziano, ogni Augusto o Cesare ebbe affianco un Prefetto del pretorio. Costantino il Grande conservò queste quattro prefetture al pari della restrizione della loro competenza, in ragione della loro moltiplicazione, ad una parte dell'impero. È vero che l'uso di aggiungere al titolo del Prefetto il nome della parte a cui era stato preposto, non appare che nella seconda metà del quarto secolo, probabilmente nel 365. Ma, a dire il vero, la dignità del Prefetto non ha cessato perciò di appartenere all'amministrazione centrale dell'impero, giacchè ognuno di essi era il capo dell'amministrazione di un quarto dell'impero.

« Nondimeno, se uno de' Prefetti dell'Oriente o dell'Occidente era alla corte dell'imperatore, era designato come *Praefectus praetoris praesens* o *qui in nostro est Comitatu*, e allora membro del *Consistorium* imperiale (Ammian-Marcellin, XIV, 1; XXIII, 5, 6; l. 54, C. J., *de ep. et clero*, I, 3; l. 32, C. *de appellat.*, 7, 62). Malgrado della diminuzione della sua posizione, il Prefetto del pretorio è ancora in rango il primo funzionario ed il più importante in potenza; Cassiodoro (VI, 3) dice della sua carica: *Potestate nulla dignitas est aequalis*; Lydo (*de magistratibus* II, 5 e 55),

la designa come ἀρχὴ τῶν ἀρχῶν. Si parlerà della sua competenza trattando dell'amministrazione di ciascuna parte dell'impero.

È lo stesso che per i *Praefecti praetorio*, delle nuove sedi militari create da Costantino, quelli dei *Magistri militum*. Ognuno di essi è ben distribuito pure ad una delle parti dell'armata concernente una porzione dell'impero; nondimeno due fra essi, sia in Oriente, sia in Occidente, debbono essere presenti alla corte dell'imperatore, e sono perciò chiamati *Magistri equitum in praesenti*, *praesentales*, e sono membri del *Consitorium* imperiale.

« Essi avevano certamente la più grande influenza sull'alta direzione degli affari militari; così Malco (c. 2, pag. 235, ed. Bonn) dice a questo proposito: τὸν στρατηγὸν δύο στρατηγῶν τῶν ἀμφὶ βασιλέα, αἵπερ εἰσὶ μέγισται εἰς τὴν ἑτέραν γῆν.

« Qui, secondo la *Notitia dignitatum*, vi è tra l'Oriente e l'Occidente questa differenza: che in Occidente uno dei capi, *Praesentales*, si chiama *Magister equitum* e l'altro *Magister peditum* (*Notitia dignitatum*, p. 103, ed. Seek.). Costui è nominato in primo luogo e appare più considerato, perchè vigila sugli altri generali e corpi di truppe di questa metà dell'impero (*Notit. dignit. Occid.*, p. 121, ed. Seek), mentre in Oriente i due *Magistri* sono chiamati puramente e semplicemente *Praesentales magistri militum*, e comandano per conseguenza la cavalleria e la fanteria, come lo indica pure la loro designazione nella *Notitia dign.*; come *Magistri equitum et peditum* (*Notitia dign. Or.*, p. 10, ed Seek). I *Magistri militum* in generale seguono in rango immediatamente i *Praefecti praetorio* ».

« Alle *Dignitates palatinae*, nello stretto senso, appartengono le funzioni di *Magister officiorum*, di *Quaestor sacri palatii*, di *Comes sacrarum largitionum* e di *Comes rerum privatarum*. Il *Magister officiorum* specialmente è arrivato, accanto al *Praefectus praetorio*, ulteriormente, alla sua più alta destinazione. Con un miglioramento continuo della sua posizione prima subordinata, il *Magister officiorum* giunse, allargando in seguito la cerchia delle sue attribuzioni, al più alto grado; ma non si può esattamente determinare l'epoca in cui ha potuto raggiungerlo.

« Il nome di *Magister officiorum* potrebbe indicare che la situazione originaria di questo funzionario era quella di un capo superiore ai tre e poi ai quattro uffici così importanti, impiegati al servizio imperiale e chiamati *ab epistolis*, *a libellis*, *a memoria* e *dispositionum*. Nel tempo antico, ciascuno di questi *Officia palatina* aveva già il proprio capo, ma tutti erano, per quanto si può dedurre, immediatamente collocati sotto gli ordini dell'imperatore o, secondo i casi, in una certa misura, del *Praefectus praetorio*. L'andamento degli affari spesso connessi di questi *Officia* ha potuto far sentire il bisogno di dar loro un direttore comune al disopra dei loro capi particolari. Tale fu il *Magister officiorum* specialmente *Palatinorum*. Ora quando al posto dei Pretoriani, disciolti da Costantino (Aurelio Vittore, *de Caesaribus*, 40, 25; Zosimo, II, 17, 4), furono stabilite altre truppe di corte, le diverse *Scholae scutariorum et gentilium* (*Notitia dign. Or.* p. 31 e s.; *Not. Occid.*, p. 144 e ed. Seek.), il comando di queste non fu attribuito al Prefetto del pretorio, ma al *Magister officiorum* (Zosimo, II, 25, 4; 43, 7; III, 29, 5; V; 32, 10). Questi *Scholares* furono compresi nell'*Armata militia* (l. 22 e 23, C. Th., *eod. tit.*; l. 8, C. I. *de erog. mil. ann.*, 12, 28); solamente avevano la loro guarnigione costante nelle due capitali, Costantinopoli e Roma, e vi si trovavano impiegati a guardia del palazzo imperiale (Procopio, *bell. Gothico*, IV, 27; *Hist. arc.*, cap. 24; Agathias, V, 15); ragion per cui sono chiamati da quest'ultimo autore οὐ μάχιμοι, ma ἀστικοί.

« L'importante *Schola* degli *Agentes in rebus* esistente dal tempo di Costantino (l. 3. C. Th., *de privil.*, 6, 35) era pure, come i quattro *Scrinia*, a disposizione del *Magister officiorum* (*Notit. Or.*, p. 32; *Notit Occid.*, p. 145, ed Seek). Questi *Agentes in rebus* (*scilicet pubblicis*) sono dei corrieri imperiali di amministrazione, portatori di dispacci, agenti di Stato e di polizia, impiegati dal governo per compiere alcune missioni nell'interesse del mantenimento dell'unità dell'amministrazione e mandati per il controllo dell'amministrazione provinciale nei suoi differenti rami, qualche volta anche usati per spionaggio.

« Fra i *Deputati ejusdem*, menzionati nella *Notitia Orientis* come nella *Notitia Occidentis*, accanto alla *Schola* degli *Agentes in rebus*, bisogna intendere degli *Agentes in rebus* delegati ma non subordinati a qualche autorità provinciale. Il numero dei membri attribuiti a questa *Schola* era fissato in un registro matricola tenuto dal *Magister officiorum* e approvato dall'Imperatore, e che con l'andar del tempo fu rimpiazzato da una *Novella Matricula* (l. 29, C. Th., *de agent. in rebus*, 6, 27; l. 3, C. J. *de ag. in rebus*, 12, 20); vi erano differenti classi e gradi di agenti, *Principes*, *Ducenarii* (48, secondo la *Matricula* approvata dall'imperatore Leone), 200 *Centenarii*, 250 *Biarchi*, 300 *Circitores*, 450 *Equites*.

« I *Mensores* e *Lampadarii*, impiegati pure al servizio del palazzo, erano secondo la *Notitia Orientis* sotto il *Magister officiorum* (*Notit. Or.*, p. 32). I *Mensores* (l. 1, C. Th., *Mensores*, 6, 34; l. 4 e 5, C. Th., *de metat.*, 7, 8) dovevano, nel tempo dei viaggi dell'Imperatore, preparare i quartieri per il principe ed il suo seguito, e designare le case destinate a riceverli. I *Lampadarii* (*Novell. Valentin.*, III, tit. 29, vedi per il resto del materiale, Boecking, *Commentar. sulla Notitia degnit. Orient.*, p. 236) sono degl'impiegati che portavano delle torcie innanzi all'Imperatore e l'Imperatrice, giacchè essere preceduto dalle torcie era un onore imperiale, talvolta anche concesso, in una certa misura, ad alti dignitari.

« Inoltre, apparteneva alla giurisdizione del *Magister officiorum* l'ufficio *Admissionum* (v. *Notitia Or.*, p, 32; *Not. Occid.*, p. 145, ed. Seek). L'*Officium admissionum* è antico. (Numerosi documenti per l'antico impero e per il nuovo sono riuniti presso Friedlander, *Sittengeschichte*, 1, 5, p. 140, nota 1, e Boecking, *Not. Dig. Or.*, p. 237); esso è adibito al servizio dell'alto cerimoniale della Corte, alla testa del quale era posto un *Magister admissionum*, o gran maestro delle cerimonie.

« Seconda la *Notitia dignitatum Occidentis*, dei *Cancellarii* erano anche *sub dispositione* del *Magister officiorum*. Secondo Bethmann-Hollweg (*Der. roem. Civilprocess.* III, p. 157) e Boecking (*Notit. dignit. Occid.* p. 305 e s.) questi agenti rispondevano presso a poco ai nostri uscieri, custodivano le barriere del circuito del tribunale, del *Secretarium* o *Secretum*, introducevano le persone ed eseguivano gli ordini. Krüger, nella sua *Kritik des Justinian Codex*, p. 163, ha dimostrato l'inesattezza di questa opinione.

« Messo sull'avviso dallo stipendio elevato concesso al *Cancellarius* dalla *Notitia* nel titolo *de Praefecto praetorio Africae*, ha stabilito, coi documenti a sua disposizione, che il *Cancellarius* non occupava un rango inferiore nell'*Officium*, ma al di fuori ed uno simile a quello degli *Adsessores*. I *Cancellarii* posti all'ingresso della sala del tribunale, ai *Cancelli*, dovevano presentare al Prefetto degli scritti per l'istruzione dell'affare, trasmettere comunicazioni orali, vigilare all'esatta iscrizione dei titoli nei registri matricole, etc. La posizione e la funzione dei *Cancellarii del Magister officiorum* pare siano state simili, e sono nominate *immediatamente dopo gli Admissionales*. Infine, nelle due *Notitiae*, le fabbriche d'armi delle

differenti diocesi sono menzionate come sottoposte al *Magister officiorum* (*Notitiae dignitat. Or.*, p. 32 e *Occid.*, pag. 145 e s., edizione Seek).

« Dalla natura degli impiegati, a lui subordinati, risulta in gran parte la competenza del *Magister officiorum*. Dapprima appartiene a lui la direzione delle relazioni, orali o scritte, coi deputati delle nazioni estere o delle Città dell' Impero.

« Serve da intermediario per le udienze chieste al principe, e gli presenta gli ambasciatori; in questo compito, è assistito dallo *Scrinium epistolarum* e dall' *Officium admissionum* (v. Cassiodor., *Var.*, VI, 6; Ammian, XXVI. 5, 7, ed altre testimonianze in Boecking, *Notit. Occid.*, p. 522 e s.). Inoltre, esercita, per mezzo degli *Agentes in rebus*, un controllo più spesso segreto sui funzionari di provincia; e divenne così uno dei principali personaggi di confidenza dell'imperatore. Così egli aveva la giurisdizione civile e criminale sull'insieme degl' impiegati della Corte, (v. Symmac. *Epist.*, X, 58; l. 4. Cod. J., *de silent.*, 12, 16; l. 12, Cod. *de proxim.*, 12, 19; l, 4, C. *de agent in rebus*, 12, 20; Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III. p. 102, nota 94) anche su quelli che non erano direttamente *sub dispositione ejus*. In seguito incombeva al maestro degli uffici la sorveglianza relativa alle frontiere dell' Impero e a tutti gli affari di delimitazione; per conseguenza, esercitava la giurisdizione sui *Duces limitanei* e loro messi, e sui *Limitanei* e i *Castrorum praepositi* (l. 4. C. J. *de offic. mag. off.*, I, 13, 1; l. 4, *de offic. judic. mill.*, I, 46; l. 8, Cod. *de div. offic.*, 12, 6; *Novell. Theod.*, tit. 25). Questa sorveglianza posteriore che si estendeva su tutto l' impero, fino ai suoi confini, fece vedere la convenienza di affidargli anche il controllo sulla posta pubblica, *Cursus publicus*, fino allora attribuita al solo Prefetto del pretorio, e che il Maestro degli uffici esercitò d' ora innanzi per mezzo dei *Curiosi* presi fra gli *Agentes in rebus* (v. Tit. C. Th., *de curiosis*, VI, 29).

« Correlativamente a questa estensione progressiva del *Magisterium officiorum*, il rango dal titolare deve essere elevato. Sotto Valentiniano I, Ampelio ebbe dapprima la carica di *Magister officiorum* e, dopo di questa, il doppio proconsolato di Affrica (364) e di Grecia, e infine la *Praefectura urbis Romae* (*ex magistro officiorum ad proconsulatum geminum indeque multo postea ad praefecturae culmen evectus*) (Ammian, XXVIII, 4, 34).

« Nel 372, Valentiniano elevò il *quaestor*, *s. p.*, il *magister officiorum* ed i *Comites sacrarum largitionum* e *rerum privatarum* al di sopra dei proconsoli (l. 1, C. Th. *de quaest.* C. 9). Nel 378, sotto Graziano il magister *officiorum* è ancora menzionato come *Spectabilis*. (l. 35, C. Th., *de Cursu publ.*, 8, 5). È per la prima volta con la estensione della sua competenza che questo magistrato fu posto da Arcadio al primo rango degli *Illustres* (Lyd., 11, 10. 5, 40).

« Dei Ministri del governo centrale, il più importante, dal punto di vista del dritto, fu il *Quaestor sacri palati*. Sul modo in cui questo impiego è stato costituito, si è ridotti alle congetture ».

« L' opinione comune male a proposito lo fa derivare dall' antico *Quaestor candidatus principis* Ma non si può ammettere niente più di una relazione di nome con questa antica questura. Mommsen, al contrario, vuole che questa funzione si sia sviluppata con estensione di quella di *Vicarius a Consiliis sacris* (menzionata nell' iscrizione di Caelius Saturninus), che egli presenta come un presidente del Concistoro imperiale. Zosimo, 5, 32, colloca la creazione del nome di questore per la funzione in questione, al tempo di Costantino (Σάλβιος ὁ τὰ βασιλεῖ δοκοῦντα τεταγμένος ὑπαγορεύειν ὃν Κοιαίστορα καλεῖν οἱ ἀπὸ Κωνσταντίνου δεδώκασι χρόνοι).

« Lo stesso *Quaestor* non ebbe a bella prima il rango che ottenne poi. Fu solo con l'ordinanza di Valentiniano, resa nel 372, che egli fu innalzato al disopra de Proconsoli. In questa costituzione, al pari che in altre leggi del Codice Theodosiano, il *Quaestor* è nominato prima del *Magister officiorum*. Invece, in una ordinanza di Onorio dell'anno 409, l. 1, C. Th., *qui a praebitione tironum*, 11, 18; cf. l. 1, C. Th., *de offic. quaest.*, 1, 8) in una commemorazione delle diverse dignità, il Quaestor è nominato dopo il *Magister officiorum*, e, per conseguenza, ottenne, nella *Notitia dignitatum*, tanto per l'Oriente che per l'Occidente, che incontestabilmente contiene la serie dei ranghi. il posto immediato dopo il *Magister*. Questo cambiamento a detrimento del Questore dovette concordare con la larga estensione della giurisdizione del *Magister officiorum*. Verosimilmente, questo cambiamento dei ranghi fu stabilito da Arcadio, che, dopo la caduta del prefetto del pretorio Rufino, aveva aggiunto le fabbriche di armi e le poste alla giurisdizione del *Magister officiorum* 10; III, 41). Ma questa modificazione non fu mantenuta in maniera durevole, e prevalse piuttosto, come lo indicano la serie posteriore delle leggi e de' titoli del Codice Theodosiano, l'antica precedenza del *Quaestor* al *Magister* (anno 416, l. 17, *de proxim.*, 6, 29), e poi le rubriche dei titoli del C. Th., *de offiic. questor, de offic. mag. off.*, I, 9; *de quaest. mag. off.*, 6, 9 anno 444; l. 2, C. J., *ut. dignit. ordo*, 12, 8). La *Notitia dignitatum* presenta come poste sotto la disposizione del *Quaestor sacri palatii*, le *Leges dictandae* e le *Preces*. Egli è l'organo dell'Imperatore, emanazione della legge, ed ha la missione di dare l'espressione conveniente alla volontà imperiale, relativamente a ciò che è giuridico; deve dunque preparare tutti i progetti di legge ed ordinanze imperiali, al pari delle risposte alle *Preces* sottoposte all'Imperatore. Del resto tutte le indicazioni che ci sono conservate si accordano con questa designazione della giurisdizione del Questore. Così Claudiano (*de Fl. Mallii. Theod. cons.*, V, 34 e s. dice del Questore: *Terrae edicta, supplicibus responsa*. Symmaco (*Ep.* I, 17) lo chiama *Precum arbiter, legum conditor* e gli attribuisce *Condendarum sanctionum usus*; Corippo vede in lui l'*Arbiter orbis, principis auspicio leges et jura gubernans, justitiae vindex* (*dedicat. Laud. Justin. nim.*, V, 26 e s.). Nella formola di Cassiodoro (*Variar.*, VI, 5) si dice che il *Quaestor* deve esprimere i pensieri e le volontà dell'Imperatore: *In cogitationum nostrarum participatione susceptus.... nostrae linguae vocem... et ita mentis nostrae velle suscipit, ut a nobis magis putetur exiisse quod loquitur.... qui ore principis populos noscitur admonere*: Valentiniano (Novella Valentin., III, 19 e Cassiodoro lo caratterizzano come *Custos justitiae, legum custos, conservandae justitiae promissor*.

« Dapprima si esige da lui innanzi tutto la *Juris scientia*; egli deve essere l'*Armarium legum*, interamente dedicato *Legibus* e *responsis prudentum*; è tenuto a conoscere *Priscorum constituta, antiquorum jura*; giacchè l'Imperatore, il Senato hanno il dritto di avere il suo avviso negli affari giuridici; occorre che, come organo delle volontà imperiali, egli possa parer capace di esserne l'espressione più preveggente e più elevata, affinchè i voleri del Principe si manifestino nella maniera più nobile e meglio proporzionata alla loro scienza: egli deve accoppiare la *Cautela sermonis*, l'*eloquentia* alla *Scientia juris*; il *Mandatis regalibus eloquens orator*, deve brillare *dictionis eloquio* e non dimenticar mai che il dominatore *orbis romani* parla per bocca tua; deve aspirare all'elogio che Claudiano accorda a Fl. Teodoro: *Oracula regis eloquio crevere tuo, nec dignius unquam majestas meminit sese romana locutam*. In, ciò che concerne le *Preces* lo stesso magistrato, nell'epoca in cui il Princiee stesso non si era posto alla testa dei funzionarî o al posto del Que-

store, il *Praefectus praetorio* decideva immediatamente con i capi dei differenti *Scrinia.*

« Secondo la costituzione di Diocleziano e di Massimiano, il *Quaestor sacri palatii* s'iscrive tra il monarca ed i capi degli *Scrinia.* L'azione governativa immediata di colui che è a capo dell'impero cessa: il lavoro diretto coi capi dei servizii tocca al *Quaestor*, che deve presentare i loro progetti e lavori alla conferma dell'Imperatore.

« Questo è il luogo di esporre le attribuzioni dei capi degli *Scrinia* imperiali, malgrado che questi direttori non seguano affatto, in ordine immediato, il *Quaestor sacri palatii.* Costoro, con l'istituzione di questo magistrato, hanno perduto d'importanza personale; nondimeno, poichè a causa della gran massa degli affari il questore era tenuto a chiamarli in aiuto, hanno dovuto esercitare una considerevole influenza sulla soluzione delle questioni sottoposte alla loro giurisdizione. Già, nel corso del terzo secolo, avevano guadagnato in grado; giacchè, a quell'epoca, i capi degli uffici, *a memoria, ab epistolis, a libellis,* avevano ottenuto il titolo di *Magister.* Almeno Eumeno, *Pro instauratione scholarum,* c. 11, ci dice che il capo *a memoria* aveva uno stipendio di 300,000 sesterzi. Si è già stabilito precedentemente che lo *Scrinium memoriae* era cresciuto d'importanza ed aveva acquistata la prima parte fra gli *Scrinia.* La *Notitia* dà pure la competenza de' tre uffici innanzi accennati: il *Magister memoriae annotationes omnes dictat et emittit, et precibus respondet* (*Not. Occid.*, cap. XXII: *Respondet tamen et precibus*); il *Magister epistolarum, legationes civitatum, consultationes et preces tractat*; il *Magister libellorum cognitiones et preces tractat.*

« Così rientrano nella competenza del *Magister memoriae* l'insieme delle decisioni imperiali da rendere sotto forma di *annotatio.*

« Le *Annotationes* erano delle disposizioni o decisioni imperiali, messe a margine o al disopra della richiesta (indi il nome di *Subscriptiones*). Ma pare ve ne siano state anche delle più solenni, che emanavano completamente dalla mano dell'Imperatore.

« Queste restavano in testa ai rescritti, in una forma indipendente, e non erano redatte senza l'assistenza del Questore. Le *Annotationes* abituali, alle quali l'Imperatore aggiungeva solo la sua *Subscriptio*, erano usate negli affari di giurisdizione graziosa o amministrativi di diverse specie, ma pure ne' processi. Relativamente agli scritti e decisioni imperiali, che vengono formulati in una maniera indipendente, vale a dire per mezzo di uno scritto particolare, i *Magistri* dei tre *Scrinia* se li dividevano.

« Il *Magister memoriae* rispondeva alle *Preces*, vale a dire alle richieste de' privati, sulle quali non ci si dice niente di speciale.

« Verosimilmente, doveva preparare i progetti di risposta alle domande di grazia o puramente amministrative che dovevano dar luogo ad una soluzione scritta.

« Il *Magister epistolarum*, al contrario, doveva prendere in esame le richieste delle *Legationes*, vale a dire degli ambasciatori esteri, o de' deputati delle *Civitates* dell'Impero, e preparare le lettere o risposte che doveva emettere l'Imperatore. Inoltre, doveva esaminare le *Consultationes*, vale a dire le questioni proposte dalle autorità e da' magistrati, e preparare i progetti di risposta da mandar loro; come pure lo *Scrinium epistolarum* interveniva in occasione degli appelli indirizzati all'Imperatore, *More consultationis*, e su cui doveva decidere egli o il giudice da lui delegato (l. 32, § 2; l. 37, § Novell. 20, *praefat.*). Appartenevano infine alla stessa giurisdizione le *Preces*, vale a dire le richieste degli individui; verosimilmente, dovevano

esser quelle che presentavano dell'analogia con le altre attribuzioni di quest'ufficio relative alle *Legationes* degli Stati e delle città.

« Alla giurisdizione del *Magister libellorum* appartenevano le *Cognitiones*, vale a dire le domande portate innanzi all'Imperatore in prima istanza; egli ed il suo personale ausiliario dovevano preparare la decisione, in maniera da prestare una assistenza intera, nel processo, al principe o al suo delegato (l. 3, pr. C. J. *ubi senatores*, 3, 24; l. 32, § 4, C. *de app.*, 7, 62; Novell. 20, c. 3). In seguito questo direttore doveva redigere i progetti di rescritti indipendenti, in risposta alle *Preces* delle parti nei processi portati innanzi ad altre giurisdizioni.

« Ma vi era una differenza notevole nella maniera con cui i diversi *Magistri* prendevano parte alla soluzione delle questioni di loro competenza. Il *Magister epistolarum* ed anche il *Magister libellorum tractat preces*, etc., vale a dire che egli tratta, elabora questi affari, se ne occupa; ma la preparazione del progetto di decisione definitiva da presentare, per le *Preces*, all'Imperatore, è la missione del *Quaestor sacri palatii*, che, egualmente dopo la decisione emessa, deve vigilare all'ultima redazione. In materia di *Legationes*, la redazione definitiva del progetto di decisione da rendersi dall'Imperatore apparteneva certamente al *Magister officiorum*. È detto, invece, del *Magister memoriae*: *annotationes omnes dictat et emittit*. Con queste espressioni, fu creata, come si è detto innanzi, a lui che aveva l'uso di essere a contatto immediato con l'Imperatore, una situazione indipendente; egli stesso detta i progetti d'*Annotationes*, li presenta all'approvazione del Principe, e ne regola la redazione (*dictat et emittit*). Ma vi è incertezza quanto al sapere se gli si concede la stessa indipendenza, relativamente alle risposte da fare *con iscritto speciale*, alla *Preces* della sua giurisdizione, secondo le parole: *et respondet precibus*. Conformemente a questa situazione indipendente del *Magister memoriae*, egli precede in rango gli altri due *Magistri*. Ma non pare abbia conservata la sua autonomia. Già Valentiniano III osserva con biasimo (Novell. Valentin., III, tit. IX, v. 445) che *Rescripta personalia*, con i quali è stata accordata l'impunità ad alcuni delitti, sieno stati emessi senza essere vistati dal Questore. In seguito Giustiniano ordina, nella sua Novella 114, cap. 1, che niuna *Divina jussio*, qualunque ne sia stata la preparazione, varrà in un processo, se non è rivestita della firma del Questore, *qua contineatur, inter quos et ad quem judicem vel per quam fuerit directa personam, etc.* Questa disposizione pose fine anche all'indipendenza del *Magister* negli affari di diritto, ai quali forse a torto aveva potuto estendersi.

« Ai tre *Scrinia a memoria, ab epistolis, a libellis*, che spesso sono citati l'uno dopo l'altro (v. Godefroi, *ad* C. Th. 6, 26; l. 5, 6, 10, 15; C. J., 12, 19;) venne in seguito ad aggiungersene un quarto, lo *Scrinium dispositionum*. Costui non era eguale agli altri in importanza. Ciò, già anteriormente risulta dal fatto, che il capo chiamato *Comes dispositionum* (l. 18, C. J. *de senat.* 6, 2; l. 8. c. *de proxim. s. s. scrin.*, 12, 19), una volta anche *Magister dispositionum* (l. 2 Cod. *de prox. comit. dispos.*, 6, 26) non è in rango eguale al *Magister* degli altri *Scrinia*, ma solo agli stessi *Proximi* di questi uffici (Godefroi, *ad. l. unic.* C. Th. *de mag. scrin.*, 6, 11); così, secondo ciò, questo *Scrinium* è citato nell'indicazione della giurisdizione del *Magister officiorum*, ma non come i direttori indipendenti, come gli altri *Magistri*, nella serie de' magistrati.

« È vero che molti de' privilegi degli antichi *Scrinia* sono stati in seguito trasferiti allo *Scrinium dispositionum* (l. 2. Cod. J. *de priv. eor. qui*, 12, 28 (29): cfr. l. 3, C. Th. *de priv. eor. qui*, 6, 35). Quest'ultimo è ora l'ufficio imperiale che re-

dige il programma dell'azione, e dei diversi atti di governo o de' viaggi che il Principe doveva fare, e ne prepara l'andamento e la serie, *a quibus dispositionum nostrarum norma seriesque servatur*. Per introdurre un ordine ed un piano nell'attività imperiale così spesso invocata, per evitare la confusione e la perdita di tempo, si è potuto raccomandare, come una necessità, di avere un'autorità speciale, incaricata di stabilire un programma fisso per i progetti imperiali, e di elaborare in anticipazione gli atti che l'Imperatore doveva compiere. Se tale era la destinazione, in generale molto accettata da J. Godefroi, dello *Scrinium dispositionum*, si comprende anche come, mentre si esigeva dai capi degli *Scrinia* un'educazione sapiente e che il loro servizio si chiamasse una *Litterata militia*, si doveva, per contrasto, domandare al *Comes dispositionum* solo la *Probitas* e la *Strenuitas* (l. 8, C. J. *de prox. sacrar. scrin.*, 12, 19). Egli, evidentemente, non aveva bisogno di alcuna istruzione giuridica. Fra i membri degli *Scrinia*, si distinguono de' gradi (v. Boecking, *Notit. Occid.*, p. 412 e s.): il primo posto dopo i *Magistri* è occupato dai *Proximi* od *in capite constituti*, che debbono supplire i *Magistri*; sono compresi fra gli *Spectabiles*; vengono in seguito i *Melloproximi* che sono in attesa del loro *prossimato*. Costoro, come gli *Exceptores* che seguono, sono annoverati nella classe de' *Clarissimi*. Gli altri membri dei tre antichi *Scrinia* vengono chiamati *Memoriales*, *Epistolares*, *Libellenses*. Alcuni impiegati dello *Scrinium memoriae*, ai quali incombe la tenuta del *Laterculum minus*, di cui presto parleremo, si chiamavano *Laterculenses*. La parola *Memoriales* è d'altronde ancora una designazione generale per l'insieme di quelli che appartenevano ai tre *Scrinia* (Novella 35).

« Con un'ordinanza dell'Imperatore Leone, (l. 10, Cod. J. *de proxim. sacr. scrin.* 12, 19) il numero de' membri ordinari, *Statuti*, dello *Scrinium memoriae* fu portato a 62, per lo *Scrinium epistolarum*, e, per lo *Scrinium libellorum*, a 34; e, in questa occasione, fu regolato che nessun *Memorialis* poteva rivestire un doppio *Officium* in diversi *Scrinia*. Allo *Scrinium memoriae* dovevan appartenere almeno quattro *Antiquarii*, per essere impiegati alla lettura o alla copia, in una parola per occuparsi dei libri antichi e de' documenti.

« Il capo supremo del servizio de' quattro *Scrinia* era il *Magister officiorum*; ma in realtà ne divideva l'uso e la sorveglianza, almeno per i tre antichi uffici, col *Quaestor sacri palatii*, che non aveva sotto la sua *Dispositio* nè altri impiegati, nè un *Officium* proprio. Gli *Scrinia* erano *sub cura quaestoris*. Nella *Notitia dignitatum in partibus Orientis* (p. 34, ed. Seeck), è detto del *Quaestor*: *habet — adjutores de scriniis quos voluerit*, e, nella *Notitia in partibus Occidentis* (p. 147, ed. Seeck): *habet subaudientes adjutores memoriales de scriniis diversis*. Con queste relazioni del Questore con i tre *Scrinia* si spiega come le costituzioni relative ai membri di questi uffici sono indirizzate ai due funzionari superiori, il *Quaestor* ed il *Magister Officiorum* (confronta per esempio l. 6, Cod. J. *de proxim. sacr. scrin.*, 12, 19 = l. 17, Cod. Th. *de proxim.*, 6, 26). Se questi *Scrinia*, in generale, erano addetti al servizio del *Quaestor*, nondimeno egli aveva degl'impiegati speciali presi nel loro seno, la cui cifra aumenta a 26 cioe: 12 presi dallo *Scrinium memoriae*, e 7 da ciascuno degli *Scrinia epistolarum* e *libellorum* (cf. specialmente Novell. 35). Si tratterà appresso della chiamata a queste funzioni, che avveniva per la surrogazione della parte de' titolari temporanei ed insieme per la scelta del Questore.

« Il questore aveva pure una speciale relazione con lo *Scrinium memoriae*. Vi era in ispecie un impiegato di questo ufficio, il *Laterculensis*, che occupava il terzo rango, vale a dire quello dopo il *Melloproximus*, incaricato di tenere il *Laterculum*

minus, vale a dire il catalogo di un certo numero di *Officiales*, specialmente di tutte le *Praepositurae, Tribunales* e *Praefecturae*, che sono designati perciò sotto il titolo di *Minoris Laterculi dignitates* (l. 2, Cod. Th., *de offic. quaest.*, 5, 8 = l. 1, C. J. *de offic. quaest.*, 1, 30).

« Le lettere-patenti di nomina di questi titolari erano fatte nello *Scrinium memoriae*, e debitamente spedite dal Questore sotto la Cura del quale si trovava il *Minus Laterculum*. Un tempo, i *Magistri militum* avevano infatti tolto le *Praepositurae* al *Minus Laterculum*. Ma, con una costituzione resa, nel 415, da Onorio e Theodosio, questa innovazione fu dapprima in parte ritirata, nel senso che 40 *Praepositurae* furono restituite al *Minus Laterculum* (l. 1, C. Th. *de offic. quaest.*, I. 8). In seguito, con ordinanze del 424, Theodosio ristabilì completamente l'antico stato di cose (l. 3, C. Th. eod. tit. = l. 2, Cod. J. *de offic. quaestor*, 1, 30).

« Alle più alte funzioni nell'amministrazione centrale dell'Impero, secondo la organizzazione di Diocleziano e Costantino, appartengono le due grandi dignità finanziarie: quella di *Comes sacrarum largitionum* e quella di *Comes rerum privatarum*, impieghi che hanno la loro radice nell'antico impero.

« L'opposizione fra l'antico *Aerarium Saturni* ed il *Fiscus* imperiale, cessò col ridursi del primo, le cui risorse furono a poco a poco assorbite dal fisco, al rango di cassa municipale della città di Roma (confronta Hirschfeld, *Verwaltungsgeschichte*, I, p. 23, nota 1); ed esso non è più menzionato nel periodo posteriore a Diocleziano ed a Costantino.

« Il primo direttore del *Fiscus*, il *Procurator a rationibus* dell'antico impero, porta, dal tempo di Marco Aurelio circa, il titolo di *Rationalis* (v. Henzen, 5510. 5511, specialmente l'iscrizione di Adrasto, Willmanns, 2840; Hirschfeld, opera citata, p. 36 e s.), e, da Costantino, il titolo più preciso di *Rationalis summae rei* (Orelli, 1090; Gruter, 282, 6; l. 7, Cod. J. *Ubi causae fiscales*, 3,25), per distinguerlo dal direttore della *Res privata* che porta, dopo Costantino, il titolo di *Rationalis rei privatae*. Quanto alla denominazione di *Comes largitionum*, come titolo per il direttore del fisco, come lo hanno dimostrato Godefroi e Mommsen (*de Caelii Saturnini tit.* nelle *Nuov. Memor.*, II, p. 307), non è ancora in uso sotto Costantino, e non si trova constatata che nel 340 d. C.

« L'ufficio di *Comes sacrarum largitionum* era, in origine, come quello di *Rationalis summae rei*, collegato al rango di *vir perfectissimus*. Nel 372, il *Comes sacrarum largitionum* fu innalzato dall'Imperatore Valentiniano I al disopra de' proconsoli (l. 1, C. Th. *de quaest.*, 6, 9). Poichè il *Comes rei privatae* apparteneva ancora nel 390 agli *Spectabiles* (l. 7, Cod. Th., *ad leg. Jul. repet.*, 9, 27), non deve essere stato altrimenti del *Comes sacrarum largitionum* che, in questo periodo, è trattato interamente sullo stesso piede. Non si può opporre, in senso contrario, una costituzione di Costantino forse dell'anno 343, l. 6, Cod. J. *Ubi causae*, 3, 26 (ma qui farò osservare che se O. Karlowa assegna questa costituzione all'anno 343, non può appartenere che a Costanzio e non a Costantino) ove si trovano le parole *viro illustri comiti rerum privatarum*. Infatti, senza parlare della possibilità da parte de' compilatori di Giustiniano di avere interpolato la parola *Illustres*, è certo che questo termine non era ancora impiegato, sotto Costantino ed i suoi figli, per designare specialmente i più alti impiegati (v. J. Godefroi, *ad C. Th.*, t. II, p. 50, ed. Ritter; Kuhn, *Staedt. Verfassung*, I, p. 187).

« Quanto al supplente dato al direttore del *Fiscus*, sotto il nome di *Vicarius summae rei rationum* dal tempo di Diocleziano (si osserva nell'iscrizione di Caelius

Saturninus; cf. Mommsen, *Nuov. Memor.*, p. 324; Hirschfeld, op. citata, p. 40), non se ne trova in seguito più traccia, per esempio nella *Notitia dignitatum*.

« Niente è più significativo per la cognizione di questo tempo, del fatto che il primo direttore del Fisco, che è ancora chiamato una volta isolatamente *Comes sacri aerarii*, l. 32, C. Th. *de suscept.*, 12, 6 = l. 15, C. J. *de susceptor.*, 10, 72 (70) porta ufficialmente e regolarmente il titolo di *Comes sacrarum largitionum* o *Sacrarum remunerationum*. Il dispotismo ora si è talmente sviluppato, che quanto è attinto alle risorse dello Stato, per ordine dell'Imperatore, è considerato come donazione del Principe. Cassiodoro (*Var.*, VI, 7) indica il *Praesidere donis regalibus, regalibus militare donis*, come la funzione del *Comes sacrarum largitionum*. I funzionari ed i rami di amministrazione, posti sotto la dominazione di questo magistrato, sono indicati per categorie nella *Notitia dignitatum Orientis*, e, in maniera più particolareggiata, esattamente nella *Notitia dignitatum Occidentis*.

« Da principio ha sotto di sè *Comites largitionum* per le diverse Diocesi. La *Notitia Occidentis* (p. 148, ed. Seeck) nomina solamente, per alcune Diocesi, tali *Comites largitionum* o *titulorum largitionalium*). Una indicazione dei *Comites* speciali manca relativamente alle Diocesi del Prefetto delle Gallie. La legge 1, C. Th. *de consularibus*, 6, 19, dell'anno 400, fa vedere che in quell'epoca vi erano dei *Comites Gallicianorum*. Godefroi e Boecking (*Notit. Occident.*, p. 346) identificano i *Comites thesaurorum* parecchie volte citati, che non possono andar confusi coi *Praepositi thesaurorum*, e menzionati in seguito, con i *Comites largitionum* per le diverse Diocesi.

« Ma la stessa *Notitia Dignitatum Occidentis* dà un indizio per sapere perchè essa non fa menzione, per ogni Diocesi, di un *Comes largitionum* speciale. Infatti parla di *Rationales summarum* in parte per Diocesi intere, in parte solo per un complesso di diverse provincie, che non sempre appartengono ad una sola e stessa Diocesi, ma anche appartengono a differenti Diocesi. Non si può dunque andare all'ipotesi che, nella gerarchia de' funzionari finanziari, si siano mantenute le stesse divisioni e gli stessi distretti che servivano di base alla gerarchia, che presto si esporrà, dei Prefetti, dei loro Vicari e de' Governatori di provincie. Specialmente i *Rationales summarum*, che erano distribuiti in tutta una Diocesi, rimangono senza dubbio come i *Comites largitionum* delle diverse Diocesi collocati immediatamente sotto i *Comites largitionum* di tutto l'impero d'Oriente od Occidente. Qualcuno de' *Rationales summarum*, le cui provinc e si trovavano situate, in tutto o in parte, nell'interno della Diocesi di un *Comes largitionum*, possono essere stati posti prima sotto i suoi ordini, per esempio il *Rationalis summarum Pannoniae secundae et Serviae*, sotto il *Comes largitionum per Illyricum*, benchè, per quanto io sappia, ciò non possa essere dimostrato con certezza. A favore di quanto qui abbiamo esposto milita anche la circostanza, che la *Notitia Orientis*, che nomina dei *Comites largitionum per ommes Dioceses* (p. 35, ed. Seeck), non nomina i *Rationales summarum*, anche come categoria generale, ad eccezione del *Comes* e *Rationalis summarum Aegypti*. I *Comites largitionum* d'Oriente, anche al tempo di Costantino, portavano pure il nome di *Rationales*; è ciò che fa vedere il *Vir perfectissimus Rationalis Asianae Diocaeseos*, che si riscontra in un rescritto dell'anno 331, conservato da una iscrizione.

« Poichè in Occidente come si è osservato innanzi, alcuni *Rationales* di provincie riunite pare siano stati subordinati ai *Rationales* di una Diocesi, allora l'elevazione del titolo non potette in generale aver luogo che per quest'ultima categoria. I *Rationales* sottoposti immediatamente al gran *Comes sacrarum largitionum*

avevano la stessa posizione, anche malgrado che non avessero avuto lo stesso titolo de' Conti di Diocesi. È ciò che si vede nella seguente indicazione nell' iscrizione di Caelius Saturninus : *Rationalis Vicarius per Gallias* ; giacchè questo *Rationalis* è chiamato *Vicarius*, allorchè occupa, nella sua Diocesi, il posto di supplente del *Comes largitionum* di tutto l' impero ; ora i Conti della Diocesi, erano pure tali Vicari. In seguito, l' aggiunta della parola *Vicarius* per designare questa carica pare sia caduta in disuso, allorchè tutti i *Rationales* non furono più i rappresentanti immediati del gran *Comes sacrarum largitionum*. Mommsen, nelle *Nuove Memorie dell' Istituto*, 1865, p. 326 e s., dice: la denominazione di *Vicarius* per il *Rationalis summarum Africae* si trova nella legge 9 C. Th. *de Rationalibus*, XI, 30. Fra i rescritti dell' anno 319, indirizzati a Severo, la legge citata lo chiama semplicemente *Vicarius*, la legge 2 C. Th. *de maternis bonis*, 8, 18, unicamente Severo ; la legge 2 C. Th., *de jure fisci*, 10, 1, *Rationalis Africae*. Mommsen è del parere che, trattandosi dello stesso personaggio, il suo titolo completo doveva essere : *Rationalis Vicarius Africae*. Ma, ne' due primi testi, si tratta di affari che non hanno niente a vedere con la competenza del *Rationalis* ; questi rescritti sono indirizzati non al *Rationalis Africae*, ma al Vicario della Diocesi d' Affrica posta sotto il *Praefectus praetorio Italiae*. Se si trattava della stessa persona, bisogna ammettere che o gli abbia compiuto in pari tempo le due funzioni, ciò che non sembra molto possibile a cagione della loro rispettiva situazione, o che le abbia compiute l' una dopo l' altra ; ciò che non è proprio impossibile secondo la data dei rescritti, ma molto difficile a supporre.

« Preferirei decidere che non si tratta affatto dello stesso individuo. Se il *Rationalis Africae* fosse stato realmente designato come *Vicarius*, si dovrebbe supporre che il *Comes titulorum largitionalium Africae*, nominato dalla *Notitia Occidentis* C. XI, non esisteva ancora in quell' epoca, ma che il *Rationalis Africae* sarebbe stato immediatamente subordinato al gran *Comes sacrarum largitionum*.

« La missione dei *Comites largitionum* e dei *Rationales summarum* era di *curam fiscalis commodi gerere*, in generale di vigilare agl' interessi del *Sacrum aerarium* nell' interno della loro Diocesi o del loro gruppo di provincie, e in particolare per conseguenza, di far riscuotere le imposte, le tasse di dogane etc., in una parola di far valere i *Tituli largitionales*, i crediti il cui prodotto doveva andare all'*Aerarium*. L' esazione delle imposte non incombeva ad essi direttamente. Ma, quando vi era contestazione fra l' agente del tesoro, che aveva esatti i *debita fiscalia* ed i privati interessati, a cagione di eccedenza nella riscossione od altre questioni di tal genere, la decisione apparteneva ai *Rationales* (l. 5, C. J. *ubi causae fiscales*, 3, 26 ; l. 18, C. Th., *de appell.*, 11, 30, 41, Cod. Th., *cod. tit.* = l. 4, C. J., *de advocat fisci*, 2, 9), da cui si appellava all' Imperatore, o, secondo i casi, ai magistrati superiori competenti, qui di regola al *Comes sacrarum largitionum* (cf. l. 47, 48, 50, Dig. *de jure fisci*, 49, 14 ; l. 21, 28, 45, 49, 68. C. Th., *de appell.*, XI, 30).

« A disposizione del *Comes sacrarum largitionum* vi è. inoltre, una classe di funzionari, che sono designati come *Praepositi thesaurorum*. Questi *thesauri* erano casse pubbliche e di deposito, collocate in varie provincie dell' impero, in cui si versavano i prodotti delle imposte e delle tasse di dogana riscosse nella provincia o nelle provincie vicine, per essere di là trasportati in seguito al *sacrum Comitatum*, vale a dire alla cassa del gran *Comes Sacrarum largitionum* (V. l. 1 C. J., *de canone largit titul.*, 10, 23). Le persone preposte alla custodia di questi tesori si chiamavano *Thesaurenses*, i direttori ai quali incombeva la *Cura* dei *thesauri* della circoscrizione erano

chiamati *Praepositi thesaurorum*. Tali circoscrizioni sono menzionate, con i loro *Praepositi* nella *Notitia Occidentis* (pag. 149, ed. Seeck), in numero di dodici in tutto, cioè tre nella Diocesi *Illyricum* quattro *per Italiam*, quattro *per Gallias* ed una nella *Britannia*. In ciascuna di queste circoscrizioni, vi erano parecchi *thesauri*, poichè il capo è qualificato di *Praepositus thesaurorum*.

« La Moneta che, già nell'antico impero apparteneva alla giurisdizione del capo del *Fiscus* imperiale, era posta pure nel periodo post-Costantiniano sotto il *Comes sacrarum largitionum*. Questa funzione è messa espressamente in rilievo nella *Formula comitivae sacrarum largitionum* presso Cassiodoro (*Var.*, VI, 7): *Verum hanc liberalitatem nostram alio decoras obsequio, ut figura vultus nostri metallis usualibus imprimatur, monetamque facis de Nostris temporibus futura saecula commonere*. Nella lista de' funzionari *sub dispositione* di questo Ministero figurano i capi delle diverse fabbriche monetarie imperiali: i *Procuratores monetarum*, come ancora allora si chiamavano. Per l' Occidente, nella *Notitia Occidentis* vi sono cinque laboratori monetari (p. 150, ed. Seeck) cioè: la *Moneta Sisciana*, *Aquileiensis*, *urbis Romae*, *Lugdunensis*, *Arelatensis*, *Triberorum*.

« I prodotti delle miniere e delle cave andavano pure alle *Sacrae largitiones*. Ma, nella *Notitia Orientis*, non si trova traccia di uno solo degli impiegati speciali delle miniere sotto il *Comes sacrarum largitiorum*: il *Comes metallorum per Illyricum* (v. p. 36, ed. Seeck). In diverse provincie dell' impero s' incontravano manifatture imperiali, fabbriche di stoffe di lana (*Gynaecia*), tintorie (*Bafia*), fabbriche di tela (*Lynifia*), che lavoravano per il tesoro imperiale e dovevano consegnargli i loro prodotti. Ogni stabilimento imperiale di questo genere era sottoposto ad un *Procurator*. Nella *Notitia Occidentis* (p. 150 e s., ed., Seeck) si contano dodici *Procuratores Gynaeciorum*, due *Linyfiorum* e nove *Bafiorum*. Si parla pure, nella *Notitia Occidentis* (p. 152, ed. Seeck) de' Collegi imperiali di orefici in oro ed argento, che ornavano specialmente le armature (*Brambaricarii* o *Barbaricarii*).

« Per vigilare al trasporto per terra o per acqua di tutti gli oggetti da consegnare al tesoro imperiale, vi erano delle corporazioni addette ereditariamente a questo servizio verso il *Fiscus*. Gli obblighi di trasporto si chiamavano *Bastagae*, e quelli che vi sottostavano *Bastagarii*. I capi ai quali incombeva la direzione di questi trasporti si chiamavano *Praepositi bastagarum*. Nella *Notitia Occidentis* (p. 152, ed. Seeck) sono enumerati con l' indicazione speciale del genere di servizio da dirigere.

« La sorveglianza del commercio con l' estero apparteneva pure al *Comes Sacrarum largitionem* ed agli aiutanti a lui subordinati a tale oggetto, i *Comites commerciorum* per differenti distretti. Questi funzionari avevano solo il dritto di comprare certe materie, per esempio la seta, dai Barbari, e concedere il permesso di entrare in certi paesi e ricevere mercanzie estere (l. 2. Cod. J. *quae res venire*, 4, 40; l. 6. Cod. *de commerciis*, 4. 63; Cassiodoro, VI, 7). La *Notitia Occidentis* menziona solo un *Comes commerciorum per Illyricum* (p. 152, ed. Seeck); la *Notitia Orientis* ne menziona tre: uno *per Orientem et Aegyptum*, uno per *Moesiam Scythiam et Pontum* ed uno per *Illyricum* (p. 35, ed. Seeck). Vi erano infine altri funzionari sottoposti al *Comes sacrarum largitionum*, incaricati di ricevere gli abiti dovuti alle *Sacrae largitiones* ed a vigilare alla loro conservazione (*Comes vestiarii*, *Magister lineae vestis*, etc.; v. *Notit. Occid.*, p. 148; *Notit. Or.*, p. 36, ed. Seeck,; cf. Boecking, *Not., dig. Occid.*, p. 337).

« Al precedente Ministro si trova come uguale in rango il *Comes rerum privatarum*. Altri nomi sono anche impiegati per questo alto funzionario; *Comes rei*

privatae, *Comes privati aerarii*, *Comes privatarum remunerationum*, *Comes privatarum largitionum*, con equivalenti designazioni in greco (cf. Boecking, *op. citata*, p. 375). Qualche volta i due Ministri sono compresi in una designazione comune: *duo largitionum comites*, *largitionum nostrarum comites*, *sacrarum et privatarum remunerationum comites*, *illustres viri aerarii nostri comites*, *comites utriusque aerarii*, *sacri ac privati aerarii comites* (v. l. 1, C. Th. *de quaestor*, 6, 9; l. 13, C. Th. *de jure fisci*, 10, 1; l. 2, Cod. J. *de commeatu*, 12, 43; l. 3, C. Th. *de suscept*, 12, 6; l. 15, C. J., *eod.* 10, 70, etc.).

« Per conoscere la situazione del *Comes rei privatae*, occorre ricordare la natura della *Res privata*. Si è dimostrato innanzi che, prima di Settimio Severo, il patrimonio privato dell'Imperatore aveva già preso, in fatto, il carattere di un *patrimonio della corona*, inseparabile della successione al trono, e che non esisteva alcuna separazione fra questo patrimonio ed un *patrimonio privato*, trasmissibile agli eredi dell'Imperatore non chiamati a succedere all'Impero. Settimio Severo pose fine a questo stato di cose: separò nettamente il patrimonio della corona, *Res privata principis*, del patrimonio privato dell'Imperatore, *Patrimonium* o *principis* (Hirschfeld *op. citata*, p. 44, nota 3, dà a tale riguardo le prove attinte dalle iscrizioni). A capo del patrimonio della corona fu posto un *Procurator rationis privatae* di un rango elevato. Al pari dei magistrati di analoga situazione, costui fu nominato, dal III secolo, *Magister rei privatae*. Si deve osservare, per meglio comprendere questo nuovo periodo, che questo patrimonio della corona, nato dal patrimonio privato dell'Imperatore, fu assimilato completamente in dignità al patrimonio dello Stato. Ciò si esprime in questo senso che il capo del patrimonio della corona, sotto Costantino, prese la denominazione di *Rationalis rei privatae* (v. *C. I. L.*, VI, 1133-1135; Mommsen, in *Nuove memorie*, p. 318 e s.) e fu assimilato in rango al *Rationalis summarum* il capo del tesoro. I destini di entrambi sono stati in seguito paralleli. Verso il 340 d. G. C., il *Rationalis rei privatae* fu innalzato al titolo di *Comes rerum privatarum*. In seguito, nel 372, fu portato al pari che il *Magister officiorum*, il *Quaestor s. P.* ed il *Comes s. L.*, da Valentiniano I. al rango superiore ai Proconsoli (l. 1, C. T. *de quaestoribus*, 6, 9). Nel 390, il *Comes rei privatae* è ancora *Spectabilis* (l. 7, C. Th. *ad leg. jud. repet.*, 9, 27) e per conseguenza non ottenne, prima di Arcadio, il titolo d'*Illustris*.

« L'amministrazione del patrimonio privato, *Patrimonium*, fu posta, come prima, sotto un *Procurator patrimonii* che aveva a' suoi ordini, per le diverse provincie, dei *Procuratores patrimonii* ma in una maniera che, qualche volta la *Procuratio patrimonio* era legata alla *Procuratio rerum privatarum* di un gruppo di provincie (Willmans, 1293; *C. I. L.*, VI, 1227). Bisogna ammettere, secondo ciò che sarà detto appresso, che anche l'amministrazione di questo *Patrimonium* fu in seguito subordinata all'alta direzione del capo della *Res privata*. Anastasio emanò nuove disposizioni, concernenti il *Patrimonium*. Egli non ha, è vero, come ammette Hirschfeld (*op. citata*, p. 27 e s. 48 e s.), fatto rivivere il patrimonio con la sua antica importanza, in modo che quest'ultimo, prima divenuto demanio della corona, avrebbe in seguito cambiato il nome suo con la *Res privata*, che essa stessa sarebbe divenuta il patrimonio della corona. Ma questo principe dette al *Patrimonium* un nuovo capo, il *Comes sacri patrimonii* che, in seguito, è distinto nella maniera più chiara dal *Comes rerum privatarum*. (Nell'iscrizione di Fl. Peregrinus, verosimilmente dell'anno 401, I. Willmanns, 643, l'impiego chiamato *Comiti ordinis primi moderanti inlustrem sacri patrimonii comitivam*, potrebbe essere scam-

biato con la *Comitiva rerum privatarum*. Giacchè le espressioni *Res privata* e *Patrimonium* non sono costantemente e strettamente separate.

« Ma la fortuna privata dell'Imperatore in seguito non è sempre designata come *Patrimonium*, qualche volta è indicata come *Domus nostra, Divina domus*. È vero che è stato ammesso, da importanti interpreti, che. sotto Giustiniano, dal *Patrimonium principis* si distinse un altro ramo, la *Divina domus* sotto un'amministrazione speciale (v. Boecking, *Notitia dignit. Occid.*, p. 376, 377; Bethman-Hollweg, *roem. Civil process*, III, p. 74); e s'invoca in tal senso l'editto IV, cap. 2, § 2, e VIII, c. 2, *in fine*, di Giustiniano; ma questa opinione pare sia erronea. In effetti, in quei testi, Giustiniano distingue, è vero, tre cose: τὸ θεῖον πατριμώνιον, τὰ θεία πριβάτα e ὁ θεῖος οἶκος (ἡ ἡμετέρα οἰκία); ma con θεῖον πατριμώνιον egli intende il *Sacrum aerarium*, le *Sacrae largitiones* e con θεῖος οἶκος il patrimonio privato dell'Imperatore. Ciò non deve meravigliare in quell'epoca. Tutta questa distinzione delle tre specie di beni, benchè fossero separati nella loro amministrazione, non aveva un gran valore giuridico, giacchè tutti erano dominati dal volere illimitato dell'Imperatore. Ragione per cui Giustiniano dice pure, in una costituzione indirizzata al *Comes rerum privatarum* ed ai *Curatores divinae domus*, ove estende un privilegio del fisco alle altre masse di beni (l. 3, § 1, a. C. J., *de quadr. pr.*, 7, 37), a titolo di giustificazione: *Quae enim differentia introducitur, cum omnia principis esse intelligantur, sive a sua substantia sive ex fiscali aliquid fuerit adquisitum?*

« Intanto le tre specie di beni imperiali, ma solamente tre, sono distinte in parecchie rubriche dei titoli del Codice Giustiniano, così XI, 58 (57): *De agricolis et mancipiis dominicis* (il patrimonio privato) *vel fiscalibus* (il tesoro pubblico) *sive rei privatae* (il demanio della corona; XI, 71 (70); *de locatione praediorum civilium vel fiscalum sive templorum sive rei privatae vel dominicae*; XI, 74 (73); *de collatione fundorum fiscalium vel rei privatae vel dominicae*, etc.

« In altre rubriche, si distingue il demanio della corona dal patrimonio privato, così XI, 66 (65): *de fundis rei privatae et saltibus divinae domus*; XI, 75 (74): *de privilegiis domus augustae vel rei privatae*, etc.

« Sotto la disposizione del *Comes rerum privatarum* si trova prima un sol *Comes largitionum privatarum*. Malgrado che questo agente sia citato solo nella *Notitia occidentis* (p. 154, ed. Seeck) e non in quella *Orientis*, il ramo degli affari della giurisdizione della *Res privata* a cui presiedeva questo funzionario, deve avere esistito ne' due imperi; giacchè, negli uffici dei due *Comites rerum privatarum*, esiste un *Primiscrinius* o *Primicerius largitionum privatarum*. Il capo di questo *Scrinium*, ovvero, secondo i casi, il *Comes* doveva proprio occuparsi delle distribuzioni o dei doni provenienti dalla *Res privata principis*. Un secondo impiegato, subordinato al *Comes rerum privatarum*, in Occidente era il *Comes Gildoniaci patrimonii*, un impiegato soppresso indubbiamente in seguito, la cui istituzione ebbe origine dalla confisca dei beni dell'usurpatore Gildone e de' suoi partigiani (Confronta Hirschfeld, *Verwaltungsgeschichte*, I, p. 48, nota 1).

« I *Rationales rerum privatarum* o *Rei privatae* conservano un'importanza durevole, per ciascuna delle Diocesi o ciascuna delle provincie; ve ne sono enumerati dieci nella *Notitia Occidentis* (p. 154 e s., ed. Seeck). All'epoca di Diocleziano, erano nominati anche *Magistri rei privatae*, in opposizione ai funzionari corrispondenti del *Fiscus* che si chiamavano *Rationales*. Ma, al tempo della *Notitia*, il titolo di *Magistri* è scomparso e quello di *Rationales rei privatae* ne ha preso il posto. Fra questi dieci, si trova un *Rationalis rei privatae fundorum domus divinae per Africam*,

diverso da quello che si è nominato nelle serie, innanzi, *Rationalis rei privatae per Africam*. Evidentemente è il funzionario sotto il cui controllo erano posti gl'immobili situati in Affrica e appartenenti al patrimonio privato del Principe e non a quello della Corona. Egli è sottoposto agli ordini del *Comes rerum privatarum*. Si dovrebbe quindi conchiudere che le *Domus divinae* in Occidente non erano tutte *sub dispositione* del *Comes rerum privatarum*. Sfortunatamente il foglietto della *Notitia Occidentis* in cui si trovano riferiti gl'impiegati *sub dispositione* del *Praepositus sacri cubiculi* è scomparso. La *Notitia Occidentis* dà, in generale (p. 37, ed. Seeck), le *Domus divinae* come stanti *sub dispositione* del *Comes rerum privatarum*; nondimeno, ciò non è interamente decisivo; giacchè, secondo la stessa *Notitia* (pag. 30, ed. Seeck), la *Domus divina per Cappadociam* si trova *sub dispositione* del *Praepositus sacri cubiculi*. Sappiamo anche, dalla legge 11 del Codice *Ubi causae fiscales vel divinae domus*, 3, 26, resa da Theodosio e Valentiniano nel 442, che, quando un *Domorum nostrarum colonus aut inquilinus aut servus* agisce o è chiamato in giudizio *Super criminali vel civili negotio*, la causa deve essere sottoposta alla giurisdizione del *Praepositus sacri cubiculi* e del *Vir spectabilis comitis domorum*. Invece, secondo un' ordinanza di Valentiniano, resa nel 390 a Milano (l. 7, C. Th., *ad legem Juliam repet.*, IX, 27, l. 5, C. J., *ad leg. Jul. repet.*, 9, 27) allorchè qualcuno, impiegato, *Colonus*, od altro aveva a lamentarsi delle concessioni del *Comes domorum*, l'azione era portata innanzi al *Comes rerum privatarum*. Infine, è deciso in una costituzione degl'imperatori Graziano, Valentiniano e Theodosio, resa nel 379, per rinnovare un'antica disposizione, *Prisco jam ordine revocato* (v. l. 2, C. Th., *de palatin*, 6, 30, l. 3, C. J., *de palatin*, 12, 23 (24), che per il posto di *Princeps* dell' *Officium* del *Comes domorum per Cappadociam*, sarà scelto un agente nell'*Officium* del *Comes rerum privatarum* e mandato da lui.

Stando a ciò, il *Comes domorum* era un funzionario impiegato per una o più provincie determinate, ed il *Comes rerum privatarum* aveva la sorveglianza su di lui, anche in Cappadocia. Si potrebbe ammettere che, in altri distretti d'Oriente, più estese attribuzioni competevano al *Comes rerum privatarum* sulle *Domus divinae* o, se ne era il caso, sui *Comites domorum* (confronta pure Zachariae v. Lingenthal, in *d. Monastbericth. der. Berlin. Akadem.*, 1879, p. 165 e s., e l'iscrizione greca che vi ha spiegata). Checchè ne sia, dopo l'istituzione del *Comes patrimonii* fatta da Anastasio, i diritti in questione passarono a costui. Nell'iscrizione della legge 3 del Codice Giustinianeo, *de quadriennii praescription.*, 7, 37, sono nominati dei *Curatores dominicae domus*, in numero di due, indipendentemente da un *Curator divinae domus Augustae*, sicchè non si può vedere in essi il *Comes patrimonii*.

« Giustiniano parla, nella stessa costituzione, di *Curatores nostri, per quos solemus substantiam nostram gubernare, per quos res divinarum domuum aguntur*. Secondo ciò, pare che egli abbia avuto anche la carica del *Comes divinae domus* o *divinarum domuum*. Questo funzionario non aveva bisogno di portare necessariamente il titolo di *Comes*, poteva essere un semplice *Procurator* o *Curator*. Si può invocare in questo senso l'iscrizione della legge 16, C. Th., *de bonis proscriptorum*, 9, 42, secondo la quale questa ordinanza è indirizzata *ad Peregrinum comitem et procuratorem divinae domus*. È proprio lo stesso funzionario che, come si è osservato precedentemente, è designato nella *Notitia occidentis* (p. 155, ed. Seeck) come *Rationalis rei privatae fundorum domus divinae per Africam*.

« I *Rationales rei privatae* dovevano sorvegliare gl'interessi della *Res privata*, nella giurisdizione della loro Diocesi, e render conto delle rendite che ad esse

toccavano. Queste rendite consistevano specialmente nei *Canones* in ragione degl'immobili dati in enfiteusi. I *Bona caduca* toccavano pure alla *Res privata*, in seguito almeno per un terzo (v. Novella di Theodosio II, XVI, 2, 4), ed una parte dei tesori scoperti nei fondi della *Res privata*. I *Rationales*, o se del caso, il loro *Officium* dovevano ricevere il pagamento dei *Canones* e consegnarne quietanza. Ma la legislazione ha cambiato, quanto all'autorità incaricata di esigere il pagamento dei canoni. In origine, questo dritto apparteneva solo ai *Rectores provinciarum*, vale a dire al loro personale, ed i *Rationales* non avevano che da indirizzarsi ad essi; ma, per un certo tempo, questo diritto fu concesso ai *Rationales* ed al loro ufficio il compito di realizzare immediatamente l'esazione; nondimeno, a tal riguardo, si è tornato alle disposizioni primitive, come ora le troviamo espresse nel Codice di Giustiniano (vedi Wenck, *ad* l. 1, Cod. Th., *de offic. comit. rei privatae*, 1, 11; l. 5, C. J., *de collat. fund. patr.*, 11, 64; l. 2, Cod. J., *de canon. larg. tit.*, 10, 23; l. 1, C. J., *de executor.*, 12, 62). Ciò che il *Judex ordinarius* aveva così riscosso doveva essere in seguito consegnato alle casse dipendenti dalla *Res privata*.

« I *Coloni conductores* etc. dei beni della *Res privata* non avevano, propriamente parlando, una giurisdizione privilegiata per essi innanzi ai *Rationales*, ma l'avevano pure innanzi al *Judex ordinarius*; solo non si poteva procedere contro di essi senza l'esame preliminare de' capi della *Res privata*, senza tuttavia che costoro si presentassero al loro fianco, come loro difensori (l. 3, Cod. Th., *de actor. et procur.*, 10, 4; l. 6, C. J., *Ubi causae fiscales*, 3, 26). *In negotio criminali*, il *Rationalis* competente doveva presentare il *Colonus* etc., accusato di un delitto al *Judex ordinarius* sulla sua domanda: costui non poteva originariamente accusare l'incolpato che con l'intermediario del *Rationalis* (cf. specialmente, l. 8, Cod. J., *Ubi causae fiscales*, 3,26). In seguito, a causa degli abusi che si erano prodotti, furono emanate delle disposizioni più rigorose, e si fornì ai *Judices ordinarii* la facilitazione di procedere contro questi incolpati, anche senza l'intermediario degli agenti della *Res privata* (l. 2, Cod. Th., *Jurisdict.*, 2, 1; l. 2, C. Th., *de offic. com. rei priv.*, 1, 11).

« I soli *Coloni* ed *Inquilini* dei beni privati del Principe, *Domorum nostrarum*, non quelli del patrimonio della corona, *Res privata*, avevano un tribunale privilegiato e davanti il *Comes domorum* o, secondo i casi, innanzi al *Praepositus sacri cubiculi*, fossero attori o convenuti, in materia civile o criminale. *super criminali vel civili negotio* (l. 11, C. J., *ubi causae fiscales*, 3, 26).

« Dopo i *Rationales* sono nominati, nella *Notitia dignitatum Occidentis* (p. 155, ed. Seeck) dieci *Procuratores* della *Res privata*, che, il più delle volte, sono amministratori degl'immobili e *Saltus* della *Res privata* nelle provincie ad essi affidate; nella *Notitia Orientis*, sono riconosciuti con l'unica qualifica di *Procuratores saluum* (p. 38, ed. Seeck).

Alcuni sono anche direttori delle fabbriche di tessuti di lana, che dipendono esclusivamente o in parte dalla *Res privata*. In seguito appartengono alla *Res privata principis*, delle corporazioni di persone obbligate a *corvées*. Due capi di simili corporazioni sono menzionati nella *Notitia Occidentis* come stanti a disposizione del *Comes rei privatae* (p. 156, ed. Seeck). Infine la *Notitia Orientis* menziona dei preposti alle mandre ed alle scuderie dipendenti dalla *Res privata* come posti sotto gli ordini di questi funzionari (p. 38, ed. Seeck). L'insieme degli agenti subordinati ai *Comites sacrarum largitionum* ed ai *Comites rerum privatarum* hanno il loro foro privilegiato innanzi questi stessi magistrati, nella misura che indicheremo in prosiegno. Nella capitale sono sottoposti, tanto in materia repressiva che in materia

civile, alla giurisdizione del *Comes* competente e non a quella del *Praefectus urbis*, ad eccezione di qualche affare, specialmente in materia di costruzioni. I *Rectores* hanno la *Cognitio*, in materia civile o criminale, sui *Palatini* presenti nella loro provincia, ma non colpiti nell'esercizio delle loro funzioni; neanche i rettori possono rendere alcuna sentenza criminale contro di essi senza darne avviso al loro capo ed ottenere l'assenso del *Comes* a cui sono sottoposti (l. 12, C. J., *de palat.*, 12, 23, 24; Novella Valentin., III, 7, § 2 e 3).

« Tra i funzionari che possono essere considerati come gli ausiliari dell'Imperatore nel governo centrale, si trovano anche i *Tribuni* e *Notarii*, βασιλικοί ὑπογραφεῖς, (Socrates. *Hist. eccl.*, VII, 23), l'alta cancelleria generale, secondo Bethmann-Hollweg. Questo collegio de' *Notarii* doveva redigere il processo verbale delle deliberazioni del *Consistorium principis* sugli affari dello Stato. Così pure si dice di essi che esercitano le loro funzioni *intra consistorii secreta* (l. 7, C. Th. *de privil. eorum qui in S. p.*, 6, 35, confronta l. 2, Cod. Th. *de primicerio et notar.*, 6, 10) e che è stato affidato ad essi *principis secretum et consilium* (v. Cassiodoro, *Var.*, VI, 16). Così li si vede assai spesso impiegati dall'Imperatore, come persone di fiducia, in missioni speciali e con messaggi segreti, in provincia. Alla testa dell'*Ordo notariorum* figurava il *Primicerius* (Ammian. Marcellin., XXV, 8, 18). Nella serie dei dignitari, egli prendeva posto al disopra del *Castrensis sacri palatii* e dei *Magistri seriniorum*. Alla giurisdizione di questo funzionario appartiene, secondo le due *Notitiae* (v. *Not. Or.*, cap. 2. *Notit. Occid.* p. 160, ed. Seeck), la *Notitia omnium dignitatum et administrationum tam civilium quam militarium*. *Notitia*, nel linguaggio delle costituzioni imperiali, non designa una lista qualunque puramente arbitraria (*index, catalogus, inventarium*), ma un catalogo ufficiale, approvato da una autorità speciale od anche dall'Imperatore, come l'attestano tutti i testi allegati da Boecking (v. la sua dissertazione sulla *Notitia dignitatum*, p. 74 e s. p. 38, nota 1), e recentemente da Brunner (*Zur Rechtsgeschichte der roem, und. german. Urkunden*, p. 53). Un tal catalogo, redatto dai *Notarii* imperiali e dal loro *Primicerius*, di tutte le dignità e cariche dell'impero, civili e militari, e dei rami di servizio ad esse inerenti, al pari che dei titolari attuali, è la *Notitia omnium dignitatum*, etc. La lista delle dignità etc. tenuta dal *Primicerius notariorum* era chiamato *Laterculum majus*. Vi si trovavano dei modelli per i diplomi d'impianto, *Codicilli*, dei differenti impieghi, al pari che le insegne officiali di ciascuno di essi e le istruzioni per il loro servizio, *Mandata principis*; queste lettere patenti erano in seguito spedite, in ciascun caso particolare, dal *Primicerius notariorum* e suoi aiutanti (Claudiano, *Epithalam. Pallad.*, V, 85: *Cunctorum tabulas assignat honorum*). S'iscrivevano nel *Laterculum majus*, non solo le alte dignità, ma i differenti corpi di truppe ed il loro luogo di guarnigione, al pari che le *Scholae* delle truppe del palazzo (*Notit. Occid.*, p. 43, ed. Seech: *Scolas etiam et numeros tractat*: Claudiano *Epithalam. Pallad.*, v. 86 e s.). Così la funzione del *Primicerus* è caratterizzata in una costituzione di Zenone (l. 2, § 5, C. J., *de primic. et sec. et notar.*, 12, 7) come *publica numerorum sollicitudo*. Infine il *Primicerius notariorum* era incaricato di leggere nel Senato le ordinanze imperiali (l. 20, Cod. Th., *de senat.*, 6, 2). Questo funzionario non aveva *Officium* proprio, ma degli ausiliari, *Adjutores* presi nella *Schola notariorum* (*Not. Or.*, p. 43: *Notit. Occid.*, p. 160, Seeck). Si osserva, fra essi, un *Sequens primicerium tribunus et notarius* o *secundicerius notariorum* (Ammian., XXIX, 1, 8, l. 21, C. Th. *de petit. et ultro datis*, 10, 10; *rubric*, C. J., *de prim. et secundo et notar.*, 12, 7).

« Accanto a questi funzionari dello Stato, si citano ancora, fra le *Dignitates palatinae*, semplici cariche di corte. Nell'antico impero, ove il *Princeps* stesso era ancora compreso come un magistrato nell'amministrazione dell'impero, ma al primo posto, in verità, le più alte cariche del governo come quelle dei segretari *a rationibus, ab epistolis, a libellis,* solo perchè erano affidate ad affrancati del Principe, divennero cariche della casa imperiale. Invece, da Diocleziano e Costantino, vale a dire dall'epoca in cui il principe stesso uscì dall'amministrazione, per diventare un padrone assoluto, si produsse un tutt'altro fenomeno e piuttosto in in senso inverso. Le cariche di corte formano una categoria speciale, ma sono messe sullo stesso piede degl'impiegati più importanti dello Stato, ed anche collocate al disopra di questi nella serie de' dignitari.

« Fra queste cariche di Corte viene in prima linea il *Praepositus sacri cubiculi.* Già nell'antico impero, i Camerieri avevano ottenuto in fatti una grande influenza sotto i cattivi Principi, come Domiziano, Commodo, Eliogabalo (v. Friedländer, *Sittengeschichte,* I, p. 73, 100 e s.; Hirschfeld, *Vervaltungsgeschichte,* I, p. 194). Ma il contrasto fra il periodo primitivo e quello di Diocleziano e di Costantino da la sua chiarissima espressione in questa circostanza, che altre volte questi Camerieri erano sempre degli affrancati, mentre adesso il *Praepositus sacri cubieuli* ottiene una posizione sempre più elevata nella gerarchia de' funzionari. Al tempo di Theodosio il Grande, egli viene ancora dopo i quattro grandi dignitari appartenenti al *Consistorium principis.* Secondo la *Notitia dignitatum,* egli è collocato senza dubbio dopo i *Praefecti praetorio* ed i *Magistri militum,* ma prima dei quattro alti funzionari seguenti: il *Magister officiorum,* il *Quaestor* ed i *Comites sacrarum et privatarum largitionum.* Poi, con un' ordinanza resa nel 420 da Onorio e Theodosio (v. l. *unic.* Cod. Th., *de praepos. sac. cub.*, 6, 8,), il *Praepositus sacri cuticuli* è assimilato in rango ai *Praefecti praetorio* ed ai *Magistri militum,* in maniera che fra questi dignitari la data della promozione dovrà determinare la precedenza. *Il Praepositus sacri cubiculi* era il primo de' funzionari ai quali incombeva il servizio personale dell'Imperatore. All' *Augusta* era addetto un funzionario speciale dello stesso nome. Entrambi, al pari degli altri *Cubicularii* erano scelti fra gli eunuchi. Si è mostrato innanzi come l'amministrazione della *Domus divina* era subordinata al gran Ciambellano.

« Le altre cariche di Conte, anche di un rango inferiore, non erano completamente sotto la disposizione del *Praepositus sacri cubiculi,* ma piuttosto del *Magister officiorum,* nondimeno sotto più di un rapporto subordinato al primo. Non si può dire altrettanto dei *Comites domesticorum* (*Notit. Orient.*, p. 39; *Occid.*, p. 157, ed. Seeck), dei generali delle guardie del corpo dell'Imperatore, che naturalmente debbono essere *in Comitatu principis* e sono contati fra i dignitari della Corte. Sarà trattato altrove de' *Domestici* e degli stessi *Protectores.*

« Il *Primicerius sacri cubiculi* era senza dubbio subordinato al *Praepositus sacri cubiculi.* Nondimeno il primo occupava anche un rango elevato fra i *Comites domesticorum* ed il *Primicerius notariorum.* (Osserviamo in questa occasione che *Primicerius* significa colui *Qui primus notabatur* (*In cera*) *in tabula cerata, sive in albo vel catalogo munere aliquo fungentium, ideoque fiunt magister, vel princeps cujuscunque publici officii*). Confronta su questo punto i testi citati da Boecking, *Notit. dignit.*, II, p. 413). Sotto di lui venivano poi altri *Cubicularii.* Può darsi che il *Castrensis sacri palatii* sia stato pure alla dipendenza del *Praepositus sacri cubiculi,* giacchè il primo è menzionato nella *Notitia dignitatum* immediatamente dopo il *Primicerius*

Il Curatore della città era trattato come un Questore o come un Cassiere? Non lo vediamo in nessun posto, contrariamente al parere di Bouchard, seguito da Houdoy [1]).

Questa opinione, non poggiata su testi precisi, è poco compatibile con le funzioni di Amministratore ed ordinatore. che leggi formali attribuiscono a questo magistrato e che Ulpiano ha distinte così nettamente. Questo Curatore somiglia piuttosto al *Duumvir*, o al *Duumvir aerarii* [2]), e, se il Questore si incontra solo nei testi, ciò accade, da una parte, perchè queste funzioni sono ridotte a causa della diminuzione del patrimonio comunale, e perchè, d'altra parte, sono spesso affidate ad un semplice *Curator arcae* o *Aerarii* o *Pecuniae publicae*, scelto dalla Curia. Non mi pare che il *Curator kalendarii* [3]) a differenza del *Curator pecuniae pubblicae* [II, **137**] fosse un Ricevitore contabile; era piuttosto un agente di esecuzione, *Exactor;* giacchè altrimenti non sarebbe stato esente da cauzione, fosse anche stato

sacri cubiculi. Il titolo di *Castrensis*, come con regione osserva Hirschfeld, deriva da *Castra*, col significato di quartiermastro, qualche cosa corrispondente al moderno Prefetto o Maresciallo di palazzo (*Notit. Orient.*, p. 41; *Occid.*, p. 159, ed. Seeck). La denominazione generale per tutti i domestici della Corte a lui subordinati era *Castrensiani* o *Castrensiani et ministeriani*, 12, 25, (26). Sono indicati specialmente come funzionanti sotto la sua *dispositio:* i *Paedagogia*, i *Ministeriales dominici* e le *Curae palatiorum* (*Not. Or.*, p. 41; *Not. Occid.*, p. 159, ed. Seeck). I *Paedagogiani pueri* o *adulescentes* sono i paggi, i fanciulli di nobile stirpe, che servono alla tavola imperiale, al bagno, alla caccia, ma di cui talvolta si abusò pure *ad illicitas voluptates* (confronta le testimonianze riferite da Boecking, *Notit. dignit. Occid.*, p. 402 e s.). I *Ministeriales dominici* sono le varie specie di servitori di Corte; i *Castrenses ministri*, come venivano chiamati anticamente, sono naturalmente di diverse specie secondo i differenti servizi necessari nella vita della Corte (cf. Hirschfeld, op. citata p. 197, nota 3). Alla giurisdizione del *Castrensis sacri palatii* appartenevano pure le *Curae*, vale a dire i *Curatores palatiorum*. La *Cura Palatiorum* consisteva nella cura relativa ai lavori di manutenzione, di miglioramenti, di ornamenti ed anche di costruzione dei palazzi imperiali, quali si addicono ad un Maestro di costruzioni (v. Boecking, *op. citata*, p. 404) La missione di conservare la corrispondenza e gli altri documenti dell'Imperatore e dell'imperatrice apparteneva pure al *Castrensis sacri palatii*, come risulta dalla *Notitia* sul suo *Officium, Tubularium, Chartularium* ».

« Fra i subordinati del *Praepositus sacri cubiculi si* trova anche il *Comes sacrae vestis*, il direttore della guardaroba imperiale col personale de' suoi agenti, i *Vestiarii*. Infine alla domesticità di corte appartenevano anche i *Decuriones* e *Silentiarii* che, secondo i casi, avevano per capo il *Praepositus* od il *Primicerius sacri cubiculi*. I *Silentiarii* vigilavano immediatamente sulla camera imperiale, e specialmente anche alle porte del *Consistorium*, ove dovevano, come ce lo indica il nome, conservare il silenzio. Il numero regolare di quelli che partecipavano ai privilegi di questi *Silentiarii* era fissato a 30, ed i *Decuriones*, loro capi, erano in numero di tre (C. Th., *de decur. et silent.*, 6, 23, tit. C. J. *de decur et silent.*, 12, 16) ».

[1]) Vedi il parere di M. Quinion, Tesi citata, p. 63 e 71, e quello di Houdoy, p. 407.

[2]) V. Houdoy, p. 411.

[3]) Vedi in senso contrario Quinion, p. 71 e Houdoy, p. 467.

nominato dopo inchiesta. D'altronde non si comprenderebbe come, fin dal secondo secolo, l'imperatore avesse nominato *Curator kalendarii* onorario, un personaggio incaricato di funzionare da Cassiere! Evidentemente, si trattava di dirigere le finanze municipali, di fare dei collocamenti o di agire per il recupero delle derrate o dei fondi impiegati. Quest' amministrazione non ha niente di comune con la *Tractatio pecuniae*. Il Curatore doveva agire, procedere sotto la sua responsabilità [1]) e, se egli aveva riscosso del danaro senza versarlo immantinenti alla cassa, ne doveva gl'interessi, *Nisi intra tulisset;* ciò che prova come questo deposito non era la sua missione regolare. Se per eccezione aveva ricevuto del danaro agendo in nome proprio, gli era interdetto di conservarlo, occorreva renderlo immediatamente al Questore, il vero destinatario, come un agente di esecuzione che riscuote dei fondi da un debitore non è che un intermediario incaricato di rimettere a chi di diritto, al vero creditore [II, **138**].

§ 3. — Delle verifiche relative alla contabilità in generale.

Parlando del controllo della loro contabilità imposto agli Ordinatori ed ai Contabili, abbiamo già menzionato delle verifiche operate regolarmente, al tempo dei rendimenti di conti particolareggiati, ed anche prima dai capi gerarchici di ogni servizio. Così, per i ricevitori del Tributo e dell'Annona, ciò veniva praticato dal Governatore [2]); per quelli delle sacre largizioni, *Tributorum fiscalium,* dal Conte del tesoro [3]; per i preposti chiamati ad operare una riscossione straordinaria dal capo dell'ufficio da cui dipendevano [4]); allo spirare della loro gestione annuale, i Governatori dovevano presentare i loro conti di Ordinatori alla verifica del vicario [5]) Costui vigilava mensilmente, sotto la propria responsabilità, all'introito delle riscossioni dei tre tesori, e rendeva responsabili de' ritardi i Governatori [6]).

---

[1]) V. Digesto, L. 8, *de adm. rer. ad civitatem pertinentium*, fr. 9, § 4, fr. 7, 8, 9, 10. La *Tractatio pecuniae* (v. Tacit., *Hist.*, IV, 9), differisce in principio dall'amministrazione e dal controllo (v. Dig. L. 1. fr. 2. § 1 e 4, *ad municipalem*, etc. Cod. Th. XII, 6, 30, *de susceptoribus*.

[2]) V. Cod. Th., XII, 6, 18, *de susceptoribus*, nel 383. L'*Officium* del Governatore doveva prevenire le frodi dell' *Exactor* e del *Susceptor* locali. Quelli dell' *Officium* debbono render conto ogni anno c. Th. XII, 6, 11: *exponere quibus titulis suscepta disperserint ut facilius, si quis in furto fuerit deprehensus, recentem queat redintegrare jacturam.* V. nota a pag. II, 125.

[3]) V. Cod. Th., XII, 6, 11, *de suceptoribus* etc., Bouchard, p. 464.

[4]) V. Cod. Th., VIII, 8, 9, *de executor. et exactor.* Onorio e Theodosio, nel 416, scrivono al Prefetto del pretorio che chiunque è incaricato di affrettare la riscossione deve dar conto, nell'anno, della sua *Exactio* o della sua azione esecutiva.

[5]) V. J., Godefroi, sul Codice Theod., I, 6, 1.

[6]) V. Codice Theod., I, 6, 1; Bouchard, p. 466.

Ogni Rettore, d'altronde, doveva percorrere la sua provincia, *Discurrere provinciam*; per l'ispezione [II, **139**] generale [1]). Egli allora alloggiava ne' palazzi imperiali, *Praetoria* [2]). Infine egli ed i suoi assessori, dopo la loro uscita di ufficio, erano tenuti a restare cinquanta giorni nella provincia per rispondere ad ogni reclamo o procedimento esecutivo [3]).

Dal punto di vista dell'alimentazione di Roma [4]), si può far notare anche, di passaggio, che i padroni incaricati della custodia dei magazzini del porto di Ostia dovevano render conto, e subire la verifica dello stato dei loro granai ogni anno [5]).

Parimenti i preposti dei granai di Roma rendevano conto annualmente, in presenza del Vicario e del Prefetto della città, dell'impiego regolare delle derrate immagazzinate [6]).

Ma, accanto a questi esami o verifiche periodiche, si constata facilmente l'esistenza d'ispezioni straordinarie. Degli *Officiales* erano mandati sia dal ministero del Prefetto del pretorio, *Apparitores*, sia da uno dei due Ministri del tesoro, *Mittendarii* [7]), per costringere il Rettore od il suo ufficio ad agire esecutivamente per la riscossione delle rendite pubbliche [8]) ed agire contro quelli che apparivano colpevoli di ritardo o di malversazione, constatata da' conti confrontati de' *Tabularii* e de' *Susceptores* [9]). Il Maestro [II, **140**] degli uffici faceva, d'altronde, sorvegliare i Governatori da Ispettori di polizia chiamati *Curiosi* [10]). Si mandavano anche dei *Discussores*, per controllare e compellere i contribuenti morosi che non presentavano quietanze, o le producevano inesatte [11]).

Ma, troppo spesso, l'ispezione serviva di pretesto a malversazioni, tristamente ricordate da una costituzione di Valentiniano. Fu necessario

---

[1]) Egli reprimeva anche gli abusi da parte de' *Compulsores* (V. Codice Teod., I, 16, 12.

[2]) Egli doveva allora alloggiare nei *Praetoria*, o nel palazzo, *in palatio*, C. J., I, 46, C. Th., VII, 10, 12.

[3]) V. C. J., I, 49, 1. *ut omnes judices*, 1, 51, 3, 8, *de adsessoribus et cancellariis*.

[4]) V. Bouchard, p. 58 e s., 132 e s.

[5]) V. J. Godefroi, *Paratitla ad Cod. Th.*, XIV, 23, *de patronis horreorum portuensium*; Bouchard, p. 140 a 142.

[6]) V. C. Th., XII, 6, 24, *de susceptoribus*; J. Godefroi, *ad* Cod. Th., XI, 1, 13; Bouchard, p. 141 e 465.

[7]) V. J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, VI, 30, 2; *Canonicarii compulsores*, C. G. X, 19, 7.

[8]) Quanto ai *Mittendarii*, v. innanzi, volume II, le nostre note a pag. II, 33, 48, 54, e Cod. Th., I, 10, 1, 2, 6, 7, 8, *de officio comitis sacrarum largitiorum*; Serrigny, n. 826; Walter, nota 50.

[9]) Per le frodi di questi agenti, v. Bouchard, n. 407, p. 471.

[10]) Sui *Curiosi* e ispettori, v. le nostre note a pag. I, 520, t. II, 44 e Cod. Th., VI, 29, 2, 4, 10, *de curiosis*; Willems, 5.ª ed., p. 570, 598.

[11]) V. Novella 7, di Valentiniano, *de indulgent. reliquorum*. Vedi pure Onorio e Theodosio, nel 416, C. Th., VIII, 8, 9, *de executor. et exactionibus*.

sottoporre questi Ispettori ad un nuovo sistema di nomina. Infine, abbiamo visto che il Maestro degli uffici sorvegliava l'impiego dell'*Annona militaris* il conto dei lavori pubblici ed i prestiti forzati fatti in questa occasione dalle grandi città alle città inferiori [1]). Degl'Ispettori generali inquirivano pure circa le frodi commesse dagli intraprenditori di lavori pubblici [2]).

[II, **141**] SEZIONE II.

Del Controllo giudiziario sugli Ordinatori ed i Contabili.

Il controllo amministrativo di cui ci siamo occupati nella sezione precedente, non si distingueva abbastanza dal controllo giudiziario. Infatti quest'ultimo, invece di appartenere ad un corpo di magistrati speciale ed indipendente, incombeva alle stesse persone, in generale, e si esercitava presso a poco nelle stesse forme [3]). È un vizio o piuttosto un difetto capitale d'istituzione, che tiene alla natura primitiva dell'*Imperium* o potere supremo di comando presso i magistrati romani. Costoro per tradizione dell'antico *Imperium regium*, diminuito sotto la repubblica a Roma ma rinnovato nelle provincie, e, in seguito, a profitto degl'Imperatori in ogni luogo, riunivano nelle loro mani, in principio, tutti i poteri.

Nondimeno, ci proveremo ora a distinguere dal controllo puramente amministrativo, già sviluppato, il controllo giudiziario, prima dal punto di vista del *contenzioso amministrativo*, [II, **142**] poi dal punto di vista della *repressione penale* degli Amministratori e de' Contabili delinquenti. Si sa, infatti, che il controllo amministrativo, in mancanza di garanzie e di pubblicità, non riusciva a prevenire gli effetti di una eccessiva corruzione. Il potere assoluto istesso dava troppo di frequente l'esempio di questi abusi e di questi eccessi [4]).

§ 1. — Della Giurisdizione amministrativa in materia contenziosa.

A questo riguardo, vi furono numerose variazioni sotto l'impero, ove il pubblico reclamò a lungo, *forum et jus* [5]).

---

[1]) Su questi prestiti delle città, v. Cod. Theod., XV, 1, 26, *de operibus publicis*, Valentiniano, Theodosio e Arcadio, nel 390; Serrigny n. 916.

[2]) V. Dio., LIV, 8; Tacit., *Annal.*, III, 31; Frontin., *de aquaeduct.*, 101; Serrigny, n. 934, 935, Cod. Th. XV, 1, 2, *de operibus publicis*.

[3]) Il controllo amministrativo si confondeva spesso col controllo giudiziario (vedi Walter, n. 714, 844; Bethmann-Hollweg, III, § 135, 139, 146).

[4]) Il controllo di qualunque specie fu poco efficace (v. Madvig, I, pag. 591; Serrigny, n. 221; Bethmann-Hollweg, III, p. 24).

[5]) Sulle variazioni della giurisdizione amministrativa, v. Dio. Cass., LVII, 23; Sveton., *Octav.*, 20; *Nero*, 17; Tacit., *Annal.*, VII, 60; Plin., *Panegyric.*, 36; Digest., XXXIX, 9, fr. 12, *de his quae ut indignis*, XLIX, 14, 42, *de jure fisci* e L. 10, § 1.

Ma, nel periodo a cui siamo giunti, si può assicurare come regola generale, che l'Intendente o *Rationalis* di una provincia è investito della giurisdizione contenziosa sulle difficoltà mosse da un privato contro l'amministrazione del tesoro pubblico, *Aerarium sacrum*. Per quelle relative all' *Aerarium privatum* o patrimonio della corona, è il *Rationalis Rei privatae* che era competente [1]), [II, **143**] salvo appello all' Imperatore [2]), od ai magistrati che egli spesso delegava a tal uopo, come il Conte del pubblico tesoro, o il Conte del patrimonio [3]). Così l'intendente di una diocesi formava, in questa vasta circoscrizione, la giurisdizione ordinaria in materia fiscale. Innanzi a lui, l' *Advocatus fisci* rappresentava gl' interessi del fisco contro l' interesse del privato [4]).

A Roma, l'appello delle sentenze dell'intendente della capitale era portato innanzi al Prefetto della città [5]) ma, nelle questioni di annona, il Prefetto dell' Annona solo era competente [6]).

In materia di reclamo contro il censo, il *Censitor* statuiva. Nondimeno la sua decisione poteva essere attaccata innanzi al giudice ordinario e con ricorso innanzi al Prefetto del pretorio [7]).

La competenza generale degli intendenti in materia finanziaria, comportava dunque delle eccezioni. Ve ne erano delle importantissime che Bethmann-Hollweg ci pare abbia nettamente determinate [8]). Prima, in generale, non è che dopo le esazioni esercitate per ordine del Governatore in materia di imposta, che i reclami, per essere accolti, potevano esser portati innanzi all'intendente [9]), e non innanzi al rettore che con più

---

de operibus publicis: Walter, n. 740; Mommsen, V. *Staatsrecht*, 2.ª ed., II, pag. 195, 216, 980, 982; Dig. I, 2, 2. § 32; A.-W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, 1, p. 68; Karlowa, I, 2. § 97, p. 840. Per il contenzioso, v. note a pag. 142-3.

1) V. Cod. Theod., XI, 30 41, *de appellationibus*; C. J., III, 26, 5, *ubi causae fiscales*; III, 22, 5, *ubi causa status*.

2) V. C. Th., XI, 30, 28, *de appellat.*; Walter, n. 740.

3) Il ricorso era aperto innanzi all' Imperatore od al suo delegato. V. C. Th., XI. 30, 21, 28, 45, *de appellat.*; X. 1, 17, *de jure fisci*; una modificazione introdotta dalla legge 41 nel Cod. Theod., XI. 30, non è stata ammessa in questo testo, riprodotta con alterazione nel Codice Giustiniano II, 9, 4, *de advocat. fisci*.

4) V. Cod. Th., XI, 30, 41, *de appellat.*; Cod. J., 9, 4, *de adv. fisci*. V. Walter, n. 740, nota 61; Rudorff. *r. Rechtsgeschichte*, II, 51; Bethmann-Hollweg, II, p. 183; III, p. 164. Vedi le nostre note a p. 371, e p. 429 del volume II.

5) V. C. Th., XI, 30, 49, *de appellat.*; Symmac., *Epist.*, X, 62.

6) Cassiodor., *Var.*, VI, 18; C. Th., XI, 30, 4, *de appel.*; Walter. n. 293, nota 18; n. 740, nota 62.

7) Vedi Digest., L., 15, fr. 4, § 1, *de cens.*; C. J., VIII. 41, 2, *de allur.*; Novella J., CXXII, cap. 7; Novell. XVII, cap. 8, § 1.

8) Vedi sulle eccezioni alla competenza del *Rationalis*, Bethmann-Hollweg. *Civil process.*, III, § 134, p. 78 e s.

9) V. Cod. Th., XI, 7, 1, *de exact.*; C. J., X. 1,2, *de jure fisci*; C. Th., I. 29, *de defensor.*; C. J., I. § 1: C. Th., XI. 8, *de superexact*.

ragione sembrava sospetto [II, **144**]. Invece, quando dei beni sono stati riuniti al patrimonio della corona dal Direttore o *Rationalis*, a titolo di beni vacanti senza padroni o caduchi, o beni di condannati, se questa attribuzione è contestata da un interessato, che fa valere un diritto di proprietà ingiustamente leso, è il Governatore, *Judex*, allora tribunale di dritto comune in materia reale, che è solo competente [1]) per procedere all'inchiesta ed al giudizio in presenza dell'avvocato del fisco [2]). Nondimeno Symmaco riferisce un caso in cui il Conte del patrimonio privato aveva affidata l'inchiesta allo Intendente [3]), affinchè il Principe potesse statuire anche sulla *Petitio* ed al bisogno sulla punizione del delatore.

Quando il processo col tesoro pubblico o privato poggiava su di un contratto di diritto comune, per esempio su di un'obbligazione contratta dal fisco o verso di esso da un privato, è ancora il giudice ordinario che statuiva, il patrimonio essendo allora rappresentato dall'intendente, o, in sua vece, dall'avvocato del fisco [4]). Era lo stesso per le convenzioni in materia di lavori pubblici [5]).

Ma i coloni del patrimonio avevano in materia civile, la loro giurisdizione privilegiata contro i terzi innanzi al *Rationalis Rei privatae* [6]), salvo a restare, [II, **145**] in materia repressiva, sotto la competenza del Giudice ordinario, in origine con l'intermediario del *Rationalis* [7]), e poi senza di lui. Questa competenza eccezionale fu anche estesa ulteriormente nel 442 [8]).

Gli appelli contro i giudizi dell'intendente in materia fiscale dipendevano dall'imperatore [9]), o da' magistrati ai quali il Principe aveva delegata la cura di giudicare in suo nome, *Vice Sacra* [10]), in suprema ed ultima giurisdizione, cioè regolarmente al Conte del tesoro pubblico o al Conte del patrimonio della corona, secondo la natura dell'affare [11]).

[1]) Il Governatore *Judex*, era il giudice di dritto comune; v. Cod. Th., 8, 3 e 5, *de bon. vacant.*; X, 10, 7, 32, § 1, *de petitionibus et ultro datis et delatoribus.*

[2]) V. Cod. Th., X, 3, 10, 32, *de petition.*, etc.

[3]) Vedi Symmac., *Epistol.* X, 62.

[4]) È a questi casi che Betmann-Hollweg applica la legge 5, Cod. Th., *de jurisdictione*, II, 1 e 4 C. Th., *de advocat, fisci*, X, 15,

[5]) Fr. 2, § 1, Dig. *de operibus pubblicis*, L., 10.

[6]) V. Cod. J., III, 26, 1 e 6, *Ubi fiscales*, vedi nondimeno C. Th., VIII, 4, 3, *de act. proc.*

[7]) V. C. Th., II, 1. 1, *de jurisdict.*, C. J., III, 26, 8, 9, *ubi causa fisc.*

[8]) V. C. Th., II, 1, 11, *de jurisdict.*; C. Th., I, 11, 2, *de off. com. rei priv.*

[9]) L'imperatore in appello giudica le quistioni fiscali. (V. C. J., III, 26, 11, *ubi causae fiscales*, etc.

[10]) Ma certi giudici statuivano *Vice sacra*. V. C. Th., XI, 30, 18, *de appellat.*; Dig., XLIX, 14, fr. 47, § 8 e fr. 50, *de jure fisci*; C. J., II, 47, 1, *ubi et apud*, etc.

[11]) V. Cod. Th., XI, 30. 21, 28, 45, *de appellat.*; ed altri *Judices sacri* nelle leggi 41, 49. 68, *hoc titulo*; Symmaco, *Ep.*, X, 62.

Riassumendo, queste disposizioni sono state giustamente criticate in quanto che la giustizia non vi era separata abbastanza dall'amministrazione [1]). Nondimeno esse ci paiono meno degne di biasimo che non si sia detto spesso, poichè le questioni di contratto e di proprietà si trovavano riservate al giudice ordinario. Osserviamo, inoltre, che negli altri casi l'intendente della provincia rendeva una semplice decisione amministrativa. Quando questa era contestata, solo allora veniva fuori il contenzioso, e la questione era portata davanti ad un giudice, innanzi all' Intendente generale della diocesi, che statuiva in presenza [II, **146**] dell'avvocato del fisco, rappresentante il tesoro od il patrimonio. Aggiungiamo che l'appello possibile innanzi al Ministro o all'Imperatore non rendeva questa giurisdizione amministrativa più pericolosa che presso di noi, ne' numerosi casi in cui il Ministro è giudice in primo grado in materia amministrativa, e forse anche il giudice di diritto comune, in mancanza di un'attribuzione speciale a tal giudice amministrativo.

Sfortunatamente non erano solo le leggi finanziarie corrotte da un fastidioso spirito di fiscalità [2]). Non solo gli agenti amministrativi, che partecipavano alla corruzione generale [3]) sfuggivano al controllo amministrativo, ma la cancrena aveva guadagnata la stessa giustizia e per conseguenza anche la giurisdizione contenziosa [4]), che ora abbiamo descritta, nonostante che fosse affidata solo a magistrati di un ordine molto elevato. La soppressione dei Giudici - Giurati nel Basso Impero aveva, d'altronde, tolta una preziosa garenzia in materia civile.

Quando una città od anche una provincia si doleva, esausta dalla guerra o da qualche flagello naturale, o più spesso dagli abusi di potere del Governatore o dei suoi agenti, sia da quelli dei Conti del tesoro o del demanio, sia infine dai *Palatini*, dai *Compulsores* od i *Mittendarii* [II, **147**] non meno rapaci degli *Exactores* d'imposta, si redigeva allora una domanda di sgravio collettivo e specialmente una domanda di diminuzione del numero delle unità imponibili, *Capita*, attribuite alla circoscrizione reclamante. Questa s'indirizzava all' Imperatore pel tramite dell'ambasciata, *Legatio*. Le assemblee provinciali, *Concilia provinciae* [5]), già più volte mentovate

---

[1]) Vedi Bethmann-Hollweg, *Civilprocess.*, III, § 29, p. 31; Serrigny, n. 20 e 129.

[2]) Vedi sulla rapacità del fisco, Bethmann-Hollveg, *op. citata*, III, p. 68; Serrigny, p, 6 e 7 e n, 489; Bouchard, p. 343, 365 e s., e precedenti note t. I, p. 434 e p. 522; volume II; de Broglie, *op. citata*, I, p. 239.

[3]) Quanto alla corruzione generale, v. Serrigny, n. 269, 270, 644, 690, 829; Bouchard, p. 450, 463, 468, 474, 475, 498; de Broglie, *op. citata*, II, p. 228 e s., e le nostre note pag. 197 volume II, p. 425, 474, 512 e 523, vol. I.

[4]) V. Montesquieu, *Grandeur et decadence de Romains*, cap. XVIII, volume II, p. 315, edizione Lefèvre in 8°; Bethmann-Hollweg, III, p. 24, 33,

[5]) Le assemblee provinciali potevano reclamare al Principe. V. Cod. Th. XII, 12, 1, 3, 4, 6 e 14, 16, *de legatis et decretis legationum*; Madvig, II, 130, 134; Marquardt, *r. Staatsr.*, IV, p. 503, 516; M. Bouchard, p. 442, 448

da noi, specialmente in occasione del controllo legislativo, potevano anche, mediante previa autorizzazione del Prefetto del pretorio, indirizzare al Principe una deputazione per presentargli i reclami della Provincia. Rimandiamo, per i particolari di questa procedura, a qualche lavoro recente su questa materia interessante [1]). L'Imperatore rispondeva, dopo una istruttoria molto lunga, direttamente al *Concilium* [2]), ma si sa che questa istituzione non potete prosperare col regime dispotico e le sventure del tempo.

Il *Difensore della Città*, di cui abbiamo già menzionata l'istituzione nel 364 fatta da Valentiniano [3]), per proteggere il comune dei cittadini contro le oppressioni dei Governatori della provincia, dei potenti e dei collettori d'imposta, non ebbe un'azione più efficace.

Questo magistrato non poteva far altro che protestare contro gli abusi [II, **148**] come quelli del *Compulsor*, o del *Susceptor*, farli notare al Governatore e riferirne all'Imperatore [4]). Il *Defensor civitatis* fu ammesso a corrispondere direttamente col Prefetto del pretorio, al pari che coi Conti del tesoro pubblico e privato, come pure col Maestro degli uffici e i capi dell'armata a causa dei danni prodotti ai possessori, *Contra publicam disciplinam* [5]). È così che il *Difensore della città* ebbe la missione di controllare specialmente la missione dei ripartitori e dei collettori delle contribuzioni e la fedeltà dei pesi e misure [6]).

All'epoca del Codice Theodosiano, diventò anche un magistrato municipale, collocato forse innanzi al *Curator reipublicae* [7]).

---

[1]) Consultate su queste assemblee specialmente Fustel de Coulanges, *Hist. des Institutions politiq. de l'anc. France*, I, pag. 117-122; Houdoy, *Droit municipal*, pagine 640, 645; J. Marquardt, *de provinc. Rom. conciliis, in Ephemerid. epigraph.*, I, 210; Boissier, *La religion romaine*, I, p. 167-177, e le nostre note tom. I, libro III.

[2]) L'Imperatore deliberava secondo l'istruttoria su queste *Legationes*. V. Digesto V, 1, 37; XLVII, 14, 1; XLIX, 1, 1.

[3]) Bisogna consultare sul *Defensor civitatis*, Cod. Th., I, 29, 1 a 5; Cod. J., I, 55, Walter, n. 394; Bethmann - Hollweg, III, § 138, p. 107 e s. Kuhn, I, p. 244 e s.; Marquardt, *r. Staatsv.*, 2.ª ed., I, p. 522; Quinion, Tesi citata, p. 63 e s.; Houdoy, p. 645 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 605; Mispoulet, II, 149 e 468; Fustel de Coulanges, I, p. 831; — Boecking, I, p. 162; Guizot, *Essais sur l'histoire de France*, I, p. 41, 42; Augustin Thierry *Considerations*, cap. VI, p. 254; Otto Karlowa, *v. Rechtsgeschichte*, Leipzig, 1885, I, 2 § 114, p. 896 e s. e le precedenti nostre note a pag. 465, 481, 531 e s., tomo I e a pag. 108, 117, tomo II.

[4]) V. Cod. Th., VIII, 5, 59 *de cursu publico*; C. J., I, 55, 4, 5, 8, § 1; 9, *de defensor.* cit.; Novella di Maggorian. tit. V, (III) *de defensor.*; Cassiodor., *Var.*, VII, 11.

[5]) Il *Defensor* corrispondeva coi Ministri direttamente, v. C. J., I, 55, 8, § 1, *de defensoribus civitatum.*

[6]) V. in materia di contribuzioni, C. J., I, 55, 4, e 9, *de defensor.*; C. Th., XI, 8, 3 *de superexact.*

[7]) Il *Defensor* diventa un magistrato municipale nel Basso Impero. C. Th., IX, 2, 5, *de exhibendis vel transmittendis reis: Defensores civitatum, curatores, magistratus et ordines;* v. pure C. Th., XI, 8, 3, *de superexactionibus; Edictum Theodorici*, XII, 53; e la serie dei titoli ai Codici Theodosiani, I, 29, 30, e Giustinianeo, I, 55, 56.

Le leggi gli dettero pure una giurisdizione su dei piccoli affari, specialmente per statuire su quello che era stato percepito o esatto in più dal contribuente, *Scilicet ut si quando . . . . vel quod ultra delegationem dederit, postulaverit, vel quod debet horum, tua disceptatione restituas* [1]) ma con l'incarico di rinviare al Rettore gli affari più gravi. Presto gli Imperatori affidarono ai Difensori una parte nella riscossione [2]), per compellere i piccoli proprietari, [II, **149**] *Minores possessores*, al pagamento delle *Fiscales pensitationes*, ed anche una giurisdizione di polizia. Le costituzioni diminuiscono così questa istituzione che Maggioriano cercò di rialzare [3]). Giustiniano, nelle sue Novelle, la trasformò, senza renderle la vita [4]).

La procedura tracciata, per quanto concerne l'imposta, consiste in un processo verbale del reclamo redatto dal *Defensor* [5]); e al suo rifiuto, si permette una protesta pubblica. Se si tratta di un funzionario, il Governatore è avvertito [6]). Il Difensore deve avere adito in ogni tempo alla udienza del *Judex* [7]), e se non si è fatto diritto ai suoi giusti reclami, rivolge immediatamente il suo rapporto all'Imperatore o ai Ministri [8]). Infine Giustiniano ampliò dapprima la giurisdizione civile e criminale e la funzione di polizia del Difensore [9]). In Occidente, Maggioriano aveva fatto eleggere questo magistrato non più da tutti i possessori soli, ma da tutti gli abitanti, *Plebs*, che dettero spesso i loro suffragi al Vescovo.

Ben presto la giurisdizione civile episcopale fu estesa. Gli si era prima concesso di sorvegliare la gestione dei Curatori di provviste, *Curatores frumentarii* o *Sitones* [10]). Ma Giustiniano [II, **150**] ridette ai Vescovi la sorveglianza ed anche la direzione del patrimonio municipale, prima gerita dal Curatore della repubblica, sotto il controllo del Governatore [11]). Questo Imperatore ordina, nel 530, che il Vescovo ogni anno si riunisca con tre maggiorenti della città, per ispezionare i lavori compiuti, farli misurare ed obbligare quelli che li amministrano o li hanno amministrati a presentare il loro conto dei lavori eseguiti. Debbono ricercare negli

---

[1]) Poi diviene giudice, Cod. Th., I, 29, 2, 5, G. I., I, 55, 3, *de defensoribus civitatum*.

[2]) Si fa del *Defensor* un agente di riscossione; v. Cod. Theod., XI, 7, 12. *de exact.* nel 387.

[3]) V. Novella di Maggioriano V (III) nel 475.

[4]) Una Novella di Giustiniano, XV, trasforma la parte del *Defensor*.

[5]) V. C. J., I, 55, 9, § 1 = c. 9, Cod. Th., XI, 8, *de superexactionibus*.

[6]) V. C. J., I. 55, 9, pr. 2: Cod. Th., VIII, 5, 59 *de cursu publico*.

[7]) V. C. J., I, 55, 4, *de defensoribus civitatum*.

[8]) V. Cod. Th., VII, 1, 12, *de re militari*; C. J., I, 55, 8, § 1; Novella di Giustiniano, XV, cap. 5 pr.

[9]) Novella di Giustiniano, XV, cap. 3 e 4; C. J., I, 55, 5; C. J., I, 4, 22, 34, § 5 e 6. *de episcopali audientia*.

[10]) V. C. J., I, 4, 17 e 18, *de episcop. audientia*.

[11]) V. C. J., I, 4, 26, *de episcop. audientia*.

archivi, *Monumentorum gestione*, lo stato di compimento dei lavori, i conti presentati dai Curatori per i valori destinati all'annona od ai bagni pubblici, alle strade ed agli acquedotti. Il Vescovo deve stabilire lo stato di obbligazione o di disimpegno del contabile, e se egli ha garantito il suo successore. L'Imperatore si riserba d'inviare al bisogno un ispettore speciale per appurare questi conti, se ne è il caso.

Il Vescovo è tenuto a vigilare sulla manutenzione degli edificî.

Colui che si rifiuta di rendere i suoi conti a questo prelato può esservi forzato dal Governatore [1]).

Inoltre il Vescovo è invitato, unitamente al *Pater civitatis* e agli altri *Possessores* considerevoli, ad occuparsi della conservazione dei beni e dei tesori della città e alla giusta distribuzione delle concessioni di acqua [2]). Essi sono incaricati di decidere [II, **151**] se un *Exactor* deve fornire cauzione, in difetto d'immobili, e di apprezzare, unito al *Curator reipublicae* ed al Difensore, la solvibilità del fidejussore [3]). Infine, in una Novella posteriore [4]), l'Imperatore vieta a tutti di comunicare nulla agli *Exactores* del fisco, nè di ritener nulla del danaro destinato ad un uso pubblico della città; ma ordina di attribuirlo all'*Opera* alla quale questi valori sono stati destinati, *deputatae*, sotto pena del doppio, contro quelli che li avessero dati o ricevuti È vietato oramai al Governatore o al suo *Officium* ed a chicchessia di partecipare a questi fondi o al loro impiego.

Ma il Vescovo, di concerto coi *Primates* della città ed i Possessori [5]), deve costituire un *Pater civitatis*, dei *Frumentarii* ed altri Amministratori, *Dispensatores*. Poi, ogni anno, il Prelato, con cinque dei primari della città, esigerà i conti da quelli ch'essi avranno nominati; e se, per via di questi conti, sono obbligati o si sono appropriati dei valori, *apparuerit debitum aut remansisse* [6]), si procederà contro questi agenti a rischio e pericolo dei loro autori, ed i fondi saranno riserbati al loro regolare impiego. Se uno di questi *Dispensatores* è trovato inabile, sarà revocato, poi rimpiazzato dagli stessi summentovati, salvo indennità [II, **152**] dovuta, in ragione del danno patito dalla città, dai *Nominatores*, che hanno designato dei funzionari incapaci o non *idonei*. Gli *Officiales* del Prefetto e del Governatore non possono immischiarsi in questi conti nè interrogare i Vescovi e sotto pena di essere denunziati da essi all'Imperatore [7]).

---

1) Vedi ancora C. J., I, 4, 26, pr. allo stesso titolo.

2) Vedi C. J, I, 4, 26, § 4, *eodem titulo*; aggiungi Bethmann-Hollweg, III, § 139, p. 115 e s.

3) V. C. J., I, 4, 26 § 6, *eod. tit.*

4) V. Novella J., CXXVIII, cap. 16.

5) V. C. J., X, 27, 3, *ut nemini liceat in emtione*, etc.

6) I magistrati o amministratori hanno potuto non impiegare o male impiegare i fondi comunali, o commettere qualche atto di contabilità tanto irregolare, che occulto, v. Bouchard, p. 492.

7) Vedi Novella J., CXX, cap. 17 e 18.

Così la decentralizzazione è operata dalla Novella, ma a profitto della Giurisdizione episcopale. Era raro che le verifiche o le contestazioni amministrative di cui si è parlato, non mettessero sulla via d' infrazioni prescritte e punite da una legge repressiva. Questo ci porta a trattare specialmente del controllo giudiziario dal punto di vista penale.

[II, 153] § 2. — **Della giurisdizione repressiva in materia di contabilità.**

INTRODUZIONE.

La legislazione del Basso Impero non fece altro che aggravare qui, ma con minor successo ancora, il diritto anteriore. Infatti, la repressione penale degli Ordinatori e dei Contabili che avevano violato le leggi o i regolamenti, si rannoda tanto più facilmente al controllo amministrativo, che la maggior parte delle costituzioni imperiali contengono insieme, il precetto e la sanzione. Ora, queste leggi si riferivano spesso, quanto a quest' ultima, alle antiche leggi criminali sulle istanze pubbliche, *Publica judicia*, o alla giurisprudenza nuova e più rigorosa, dei *Judicia extraordinaria*, vale a dire, a quella degli ufficiali imperiali che avevano rimpiazzato, da Settimio Severo sopratutto, le Corti di assise, o commissioni permanenti, *quaestiones perpetuae* [1]).

Ci sembra inutile ed in pari tempo troppo difficile, distinguere qui, in due divisioni speciali, le infrazioni commesse dagli Ordinatori e quelle che potevano [II, **154**] fare i Contabili. Giacchè, se i primi o dei particolari istessi intervenivano senza dolo nel maneggio delle somme, *Pecunias tractare*, divenivano contabili irregolari od occulti e responsabili del delitto di *Residuæ pecuniæ*, alla stessa maniera di un contabile moroso. Se, invece, uno degli Ordinatori aveva commesso un dolo, maneggiando i fondi pubblici, cadeva sotto l'incriminazione di concussione, di peculato o di violenza pubblica od anche di lesa maestà, secondo i casi, come avrebbe potuto farlo un contabile od un terzo. Infine, nelle ipotesi in cui l'ordinatore avesse comandate delle spese non autorizzate, o oltrepassati i suoi crediti, o creato, senza diritto, delle riscossioni o delle imposte, questi atti sarebbero compresi nella categoria de' due ultimi delitti menzionati avanti come attentati alla pace pubblica od alla sovranità dell' Imperatore.

Si è dunque giudicato più semplice, per evitare delle ripetizioni, dopo aver indicato le giurisdizioni penali competenti, di abbracciare successivamente i principali crimini o delitti dei magistrati o dei particolari in materia finanziaria, secondo la loro antica denominazione, descrivendo i fatti che in pratica vi si connettevano, nel Basso Impero.

---

[1]) Sulla sorte delle corti di assise o *Quæstiones perpetuæ*, v. F. Walter, *Geschichte des r. Rechts*, n. 838, note 20 a 22.

[II, 155] A. — Dei Tribunali repressivi competenti in materia finanziaria.

Un principio domina qui tutte le regole, in ciò che concerne i funzionarii pubblici: essi erano, in generale, sottoposti alla giurisdizione criminale de' loro capi-servizio [1]).

Così i crimini commessi dagli *Illustres*, come i Ministri, il Prefetto del Pretorio, i Conti del tesoro, il Maestro degli uffici, etc., erano portati innanzi all'Imperatore [2]), anche dopo la perdita delle loro funzioni. Era il Prefetto del pretorio che statuiva sulle infrazioni commesse da' Governatori di provincia [3]). Egli poteva revocarli ed anche dar loro provvisoriamente de' supplenti, *Amotis vicarios subrogat* [4]). Questa giurisprudenza tendeva a mantenere una disciplina rigorosa nell'amministrazione e si applicava ad ogni specie di delitto, fosse anche in occasione di una misura finanziaria.

Gl'impiegati del palazzo, per la stessa ragione, erano giudicati in sede criminale dal Maestro degli uffici [5]). Si rinviavano i membri degli uffici di provincia [II, 156] al loro capo, secondo un'antica tradizione già consacrata nel Digesto [6]).

I Conti del tesoro pubblico e del tesoro della corona conservavano la loro giurisdizione speciale sui *Palatini*, a loro subordinati in materia finanziaria [7]).

---

[1]) Vedi sulla giurisdizione disciplinare e repressiva dei superiori, Walter n. 844; Bethman-Hollweg, III, § 135, 139 e 146, p. 186; Willems, 5.ª ed., p. 626, v. le nostre note tomo II, pag. 130, 165, 168.

[2]) L'Imperatore statuiva sugli *Illustres*; v. Ammian. Marcellin., XXVII, 7, 5; C. J., III, 24, 3, Zenon. *ubi senatores*, etc.; Digesto, XXVIII, 5, 92, *de heredibus instituendis*; Bethmann-Hollweg, III, § 146, nota 18.

[3]) Il Prefetto del Pretorio giudicava i delitti dei Governatori; v. Cod. Th., I, 5, 10, *de officio praef. praetorio*; C. Th., I, 7, 2, *de officio magistri militum*; Bethmann-Hollweg, III, § 132. note 17, 51 e § 146 nota 15.

[4]) Quanto alla revocazione o alla sospensione dei Rettori, v. C. Th., I, 5, 9; C. J., I, 26, 3, *de officio praefecti praetorio*; C. J., I, 50. *de officio ejus qui vicem*, etc.

[5]) Sulla giurisdizione del Maestro degli uffici, v. C. J., XII, 5,3, *de praeposit. sacri cubiculi*; XII, 16, 4, *de silentiariis*; XII, 19, 12, *de proximis*; XII, 20, 2, *de agent. in rebus*, XII, 27, 3, 4, *de castrensibus*; XII. 27, 2, *de decanis*; XII, 30, 3, *de prir. scolar.*; Walter, n. 364, nota 64 e n. 844, nota 75: Karlowa, I, 2, § 97, p. 831 e s.

[6]) Quanto agli *Officiales* di provincia o *Cohortales*, vedi Dig., XLVIII, 19, fr. 6, § 1 *de poenis*; Symmach., *Epist.*, X, 58; Cujas, sul Codice Giustin., XII. 4, 3; Cod. Th., I, 7, 4, *de offic. magistr. milit.*; C. J., I, 29, 2, *de offic. mag. mil.*; XII. § 1. *de apparit. mag. milit.*: XII, 24, 12, *de palatinis sacrar. largit.*; Zosim., IV, 14; Walter, n. 844, nota 76; Bethmann-Hollweg, III, § 137, note 94, 95.

[7]) V. C. J., XII, 24, 12, *de palat. sacrar. largit.*; Novella Valentiniano, VII, 2, § 2 e 3.

Dal tempo di Costantino, i delitti de' Senatori domiciliati nella capitale erano sottoposti alla giurisdizione del Prefetto della città [1]), e, ne' casi gravi, vale a dire in casi di delitti, allo stesso Imperatore [2]). Ma il Principe rinviava quelli de' Senatori domiciliati in provincia, fosse anche in Italia, a' Governatori [3]). Vi fu qualche modificazione ulteriore che Giustiniano soppresse, non ammettendo altro nel suo Codice se non la costituzione di Costantino [4]).

Infine, i coloni e gli schiavi residenti ne' beni della casa dell' Imperatore, erano sottoposti alla giurisdizione del *Comes domorum* [5]).

Quando le pene non erano formalmente determinate dalla legge che aveva preveduto un' infrazione relativa alle finanze, il giudice competente era ammesso a fissare la penalità secondo i precedenti, oppure a creare una incriminazione, tenendo conto delle circostanze, secondo l' uso delle *Cognitiones extraordinariæ*. Si può solamente stabilire [II, **157**] come regola generale che, trattandosi della pena di morte che portava la *Maxima capitis diminutio*, la suprema decisione era riserbata all' Imperatore [6]). La pena della deportazione importante di per sè stessa la *Media capitis diminutio*, la confisca per conseguenza, non poteva essere pronunziata che dall' Imperatore, per i delitti de' Decurioni e de' Generali o degli alti funzionari [7]).

B. — Dei principali delitti de' funzionari in materia finanziaria.

Dovremo trattare successivamente a questa occasione del delitto di broglio per ottenere una carica, *Ambitus* (perchè in taluni casi ci dava questo nome ad un delitto finanziario), ma sopratutto de' delitti ben conosciuti di concussione *Repetundæ pecuniæ;* della *Concussio*, vocabolo speciale, che non ha equivalente nella nostra lingua; del falso, *Falsum*; del

---

[1]) Vedi sulla giurisdizione criminale del Prefetto di città, Rudorff, *r. Rechtsg.*, II, § 104, p. 743; Madvig, II, p. 213; Willems, 5.ª ed., p. 537. 624; Karlowa I, § 100, p. 867 e s.; Vignaux, *Rev. gén. de droit*, 1886.

[2]) Quanto alla giurisdizione criminale su' Senatori, v. C. Th., IX, 40, 10, *de poenis*; IX, 16, 10, *de malefic.*

[3]) V. Cod. Th., IX, 1, 1, *de accusationibus*.

[4]) V. Cod. Th., IX, 1, 13, *de accus.*; C. T., II, II, 1. 12, *jurisd.*; C. J., III, 24, 1, *ubi Senator.*; C. f. Cassiodoro, *Var.*, VI, 4, 21; Walter, n. 843.

[5]) Il *Comes domorum* giudicava i coloni de' beni dell' Imperatore. V. Cod. J., III. 26. *ubi causæ fiscales*: Walter, n. 741, nota 7, n. 844.

[6]) In materia capitale l' Imperatore statuiva definitivamente, V. Digest., XLVIII, 8. 16; XLVIII, 19 fr. 27, § 1 e 2. *de poenis*; XLIX, 4, 1, *quando appellat*, etc.

[7]) Il principe soltanto poteva pronunziare la deportazione di un Decurione; v. Ammian. Marcellin., XXVII. 7; Cod. J., III, 24, 3; C. Th., IX, 41, 1, *ne sine jussu principis*, etc.: C. J., IX, 48, 1; Digesto, XLVIII, 22, fr. 6, § 1 e 2, *de interdictis et relegatis*.

peculato, *Peculatus*, e della ritenzione de' fondi pubblici. *Residuae pecuniae*, di violenza pubblica, *Vis publica*); e finalmente poi del delitto [II, **158**] di lesa maestà, *Majestas*, che serviva troppo spesso di complemento o di supplemento a queste diverse incriminazioni.

a) — Del delitto di ambitus.

Dopo che, sotto Tiberio, l'elezione de' magistrati romani era stata rimessa al Senato[1]), le leggi repubblicane sui brogli, *Ambitus*[2]), avevano cessato di essere applicabili a Roma[3]).

Nondimeno esse rimasero in vigore pei municipî, che conservarono ancora, almeno durante i due primi secoli dell'êra nostra, i loro comizî elettorali, e, anche dopo il terzo secolo, in Africa, relativamente alle magistrature locali ed a'sacerdozî[4]). Ma un senato-consulto aveva modificato la legge *Julia de ambitu*, pronunziando in casi simili, la pena di un'ammenda di cento *aurei*, con l'infamia, salvo restituzione del suo stato al condannato che avesse convinto un altro dello stesso delitto[5]).

Un frammento delle sentenze di Paolo[6]) ci dice che colui che sollecita un sacerdozio od una magistratura municipale, se egli ha locati i servizî di una folla, *suffragiorum causa*, o fatto appello agli schiavi o ad una moltitudine qualunque, sarà [II, **159**] trattato come colpevole di violenza pubblica, *Vis publica*, e deportato in un'isola.

Un altro senatoconsulto applica la pena della legge *Julia de Ambitu* al magistrato locale che avesse istituito una nuova imposta, *Qui novum vestigal instituit*. Ciò non si comprenderebbe affatto se si trattasse di creare una nuova imposta, giacchè non è quello, d'ordinario, il mezzo di corrompere i suffragi de' cittadini di un municipio. Ma il giureconsulto Paolo diceva altrove[7]) che coloro subirebbero le pene della legge Giulia sulla violenza pubblica, *Qui nova vectigalia exercent*; giacchè significa

---

[1]) I comizi non perdettero le loro attribuzioni che in materia elettorale; v. Tacit., *Annal.*, I, 15; Vell. Patercul., II, 126.

[2]) Vedi sulle leggi relative al delitto di broglio, Walter, n. 815, note 213, 214; Rudorff, II, p. 399; Willems, 5.ª ed., p. 250; Kunze, *Cursus des r. Rechts*, 2.ª edizione, Leipzig, 1835, § 175; Rein, *Das Criminalrecht der Roemer*, p. 701; Madvig. I, 274 e seg., 332: II, 277; ed. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, p. 282 e s.; Lange, *r. Alterthümer*, I, 3.ª ed., p. 717; II, p. 257, 630, 663, 666, 729; A.-W. Zumpt, *Criminalrecht*, I, 1, p. 388 e s.; II, 1, p. 76, 373; II, 2, p. 220, 250, 367.

[3]) V. Digesto, XLVIII. 14, fr. 1, *de lege Julia de ambitu*.

[4]) V. *Lex Flavia Malacitana*, 58; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 422; Du Caurroy, *Institutes expliquées*, n. 1403.

[5]) V. Dig. XLVIII, 14, fr. 1, § 1 e 2; ma pel caso di turba stipendiata, v. Paul, *Sentent. receptae*, V, 30, A.

[6]) V. Paolo, *Sententiae receptae*, v. 30, A.

[7]) V. Digesto, XLVIII, 6, fr. 12, pr. *ad leg. Juliam de vi publica*.

imporre con la forza ai terzi un'obbligazione [1]), e nuocere loro come colui che occupa con la forza un bene contestato [2]). Vi si ravvisa d'altronde un'usurpazione del potere pubblico [3]). Ma qui si può supporre che la Curia od uno de' magistrati locali abbia scoverto una nuova fonte di reddito, per esempio dando in fitto, senza autorizzazione un fondo comunale fino allora negletto o abbandonato e recuperato da lui.

È un atto sospetto di ambizione. Gl'Imperatori, in effetto, non ammettono che la Curia nè *a fortiori* un magistrato, possa introdurre senza il consenso imperiale, una nuova tassa indiretta, come un dazio od un canone d'entrata [II, **160**] pel decurionato, un diritto di bagni, *Balnearium*, un diritto di occupazione, *Solarium;* occorre il rapporto del Governatore della provincia, e l'Imperatore non approva che nell'unico caso d'insufficienza del bilancio municipale ordinario [4]).

Il decreto de' Decurioni non può dunque avere, da solo, questo effetto [5]). Graziano e Valentiniano ricordano queste regole, ed invitano il Governatore a far restituire ciò che fosse stato riscosso contro la legge [6]). Quanto agli appaltatori delle tasse locali o pubbliche che avessero sorpassata la tariffa, nelle loro riscossioni, Costantino li colpisce di esilio perpetuo [7]). Egli invita i Prefetti del pretorio a sorvegliare gli aggiudicatarî. D'altronde la responsabilità de' debitori del fisco è assicurata da una ipoteca tacita su tutti i loro beni [8]).

Il fatto stesso di un sollecitatore che va a visitare il suo Giudice è assimilato dalla legge *Julia judiciaria* all'*Ambitus* e colpito, secondo il giureconsulto Modestino, da un' ammenda di cento *aurei* [9]).

Allorchè i magistrati municipali non furono più scelti dai comizì e nemmeno dalla Curia ma presentati o designati. *Nominati*, all'approvazione della Curia, *Creatio*, salvo conferma del Governatore, il nome di *Ambitus*, rimase sempre applicabile, sotto [II, **161**] il Basso Impero, al delitto del funzionario colpevole di aver sollecitato od ottenuto un impiego

---

[1]) V. Digesto, XLVIII, 6, 5, pr. allo stesso titolo.

[2]) V. Dig., XLVIII, 6. 5, § 1, stesso titolo.

[3]) Confronta Digesto, XLVIII, 6, 7, il caso in cui un magistrato manda a morte o tortura un cittadino, malgrado appello.

[4]) V. Severo e Antonino Caracalla, C. J., IV, 62, 1. *Vectigalia nova* etc.; è un caso notevole di tutela amministrativa, questa necessità di approvare le tasse locali.

[5]) V. C. J., IV. 62, 2, allo stesso titolo; il decreto dei decurioni ha bisogno di una conferma.

[6]) Le tasse non autorizzate sono nulle e danno luogo a restituzione; v. C. J., IV, 62, 3. allo stesso titolo.

[7]) In caso di concussione dei fittavoli delle imposte indirette, v. C. J., IV. 62, 4; conf., fr. 4, *in fine*, e fr. 9, § 6, Digesto, *de publicanis*, XXXIX, 4.

[8]) Quanto all'ipoteca tacita su' beni de' debitori del fisco, v. C. J., IV, 62, 5, *vectigalia nova* etc., e innanzi, p. 233; Serrigny, n. 630.

[9]) V. Dig., XLVIII, 14, fr. e 4, *de lege Julia de ambitu.*

con la corruzione, contrariamente alle regole della gerarchia sapientemente organizzata ai tempi di Diocleziano e Costantino [1]). È l'oggetto di parecchie costituzioni iscritte nei codici Theodosiano e Giustinianeo. Nel 397, con un rescritto diretto da Costantinopoli, il 14 delle calende di Marzo, a Cesario Prefetto del pretorio, gl'Imperatori Arcadio ed Onorio decisero che chiunque avesse ottenuto o tentato di ottenere per broglio la dignità d' *Illustris* al palazzo imperiale sarebbe colpito di esilio e confisca [2]). Nell'anno 400, gli stessi Imperatori scrivono, da Milano, al Proconsole d'Africa che il principato degli uffici od ogni altro grado in un ufficio, non può essere chiesto due volte dallo stesso individuo sotto pena di deportazione [3]).

Nondimeno questo divieto dovette essere modificato; nel 403, da una costituzione degli stessi principi e da Theodosio, indirizzato da Ravenna a Strategio, Vicario d'Africa [4]), generalizzandola. Nessuno può coprire due volte lo stesso ufficio, sotto pena di destituzione e di ammenda, e di più, per l'avvenire, di deportazione. Nel 416, Onorio e Theodosio scrivono, da Ravenna, a Palladio, Prefetto del pretorio, per emanare la pena della confisca [II **162**] contro chiunque avesse occupato due volte le cariche di Proconsole, di Vicario, di Console, di presidente di provincia, di Conte o di *Princeps* di un ufficio [5]). Pareva che il Principe volesse prendere delle precauzioni preventive contro gli abusi del suo governo o de' suoi agenti.

b) — Del Delitto di Concussione o Repetundae Pecuniae.

Il delitto più anticamente colpito, in materia finanziaria, è quello di concussione, *Repetundae pecuniae*, di cui si à riassunta la storia, nei due libri precedenti, sotto il periodo della Repubblica e dell'Impero (v. tomo I, p. 59, 149, 154, 156, 160, 267, 303 e s.). Nondimeno merita di essere studiato più da vicino nell'epoca di cui ci occupiamo.

Sotto il Basso Impero, questo delitto si reputava ancora sottoposto alle prescrizioni della legge *Julia repetundarum* [6]) commentata dai giurecon-

---

[1]) V. Cod Th., IX, 26; Cod. J., IX, 26, *ad legem Juliam de ambitu;* Walter, n. 815, nota 214.

[2]) Il broglio usato per ottenere la dignità d'*Illustris* importava deportazione; vedi Cod. Th., IX, 26, *ad legem Juliam de ambitu.*

[3]) V. Cod. Th., IV, 26, 2, allo stesso titolo; confronta *c. unic.* Codice Giustiniano, IX, 26, allo stesso titolo.

[4]) V. Cod. Th., IX, 26, 3, *ad leg. Jul. de ambitu.*

[5]) V. Cod. Th., IX, 26, 4, allo stesso titolo.

[6]) Sul delitto di concussione, *Repetundae pecuniae*, vedi per l'epoca della repubblica e dell'impero al tomo I, libro I, p. 160 e s. ed il libro II, p. 267 e s., e in una maniera generale, T. Mommsen, *Stadtrechte von Salpensa*, p. 453 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 388; Walter, n. 814; Rudorff, I, § 31, II, 120, p. 395; Rein, *Criminalrecht*, p. 604, 672; C. G. Zumpt., *de legibus judiciisque repetundarum in rep. rom.*

sulti romani, di cui Triboniano ci ha conservati i frammenti nel Digesto [1]) ma gravemente [II, **163**] modificata dalla giurisprudenza delle istanze straordinarie ed anche dalle costituzioni imperiali [2]).

Checchè ne sia, si sa che questo crimine consisteva, in ultima analisi, per qualunque magistrato o funzionario pubblico o per uno de' suoi agenti, nel ricevere o percepire un prezzo non dovuto, o un regalo, col fine di adempiere o non adempiere il suo dovere, o di pronunziare o meno un giudizio [3]).

La legge invalidava, d'altronde, i contratti fittizi ove i delinquenti avessero racchiuso qualche vantaggio mascherato [4]) Essa vietava di portare in conto come fatto, un lavoro o fornitura, prima della verifica e della approvazione richiesta dai regolamenti, *Probatio* [5]); veniva assimilato ad una concussione il fatto di aver ricevuto del danaro per denunziare o non denunziare la sua testimonianza [6]).

Un tempo, i condannati in virtù di questa legge non incorrevano che in una condanna a restituire ciò che avevano ricevuto, oltre l'infamia e l'incapacità di esser giudice, testimone o di postulare in giustizia [7]). Ma dal principio del 3.° secolo, dell'êra nostra, si era già stabilito l'uso, reso sempre più costante in sèguito, di punire *extra ordinem* i colpevoli [8]) con l'esilio [II, **164**], vale a dire con la deportazione od anche con una penalità più dura secondo i casi. Si colpivano con la pena capitale specialmente quelli che avevano ricevuto del danaro per far condannare a

---

commentationes, Berolin. 1845, 1847; T. Mommsen, in C. I., L. 1, p. 54 e 555, A. W. Zumpt, *Criminalrecht der Roemer*, II, 1 34, 357, 375, 2, 294, 352, dello stesso *Criminalprocess d. r. Republik*, Leipzig, 1871, p. 498 e s. e 539; Madvig, II, 278, 281, Lange, *r. Alterthümer*, I, 3.ª ed., Berlino, 1876 p. 776, II, 3.ª ed., Berlino 1879, p. 442, 591, 664 e s.; III, 2.ª ed., 1879, p. 26, 40, 55, 165 e s.; 292, 339. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains*, p. 192, 261, 263, 302, 371, 405, 419; Paul, *Sentent. recept.*, IV, 23, Cod. Th., XII, 6, 18, 19, *de susceptoribus*.

[1]) Vedi Digesto, XLVIII, 11 *de lege Julia repetundarum*, Instit. J., IV, 18, 11, *de publicis judiciis*; C. Th., IX, 27, *ad leg. Juliam repetund.*, IX, 28; C. J., IX; 27, allo stesso titolo; Du Caurroy, II, n. 1401.

[2]) Vedi Digesto, I, 16, 10, § 1, *de officio proconsulis;* C. Th., IX, 27 e VIII, 15; C. J., IX, 27; Rudorff, I, p. 126 e II, p. 392, 397, la legge era modificata anche da ordini imperiali, v. Dig., I, 16, 10, § 1, *de officio proconsulis*.

[3]) V. Dig., XLVIII, 11, fr. 1 a 5 e fr. 7, *de lege Julia repetund.*

[4]) V. Dig., XLVIII. 11, p. 8, § 1, allo stesso titolo.

[5]) Vedi sopra una *Probatio* fittizia, Dig., XLVIII, 11, fr. 7, § 2 stesso titolo.

[6]) V. Dig., XLIII, 11, fr. 6; confronta XLVIII, 10, 20, *de falsis*, XLVIII, 2, fr. 4 e 8, in fine, *de accusationibus*.

[7]) V. Dig. XLVIII, 11. fr. 6; *de lege Julia repetundarum*.

[8]) V. Plin., *Epistol.*, II, 11. 12; III, 9, IV, 9; Dio. Cass., XL, 25; Vulcat. Gall., *Cassius*, 4; Spartian., *Pescenninus Niger* 3; Rudorff, *r. Rechtsgeschichte*, II, p. 397.

morte un uomo o che avevano procurata la sua morte per soddisfare la propria passione [1]).

I magistrati che si fossero resi colpevoli di furto o di simili delitti dovevano essere destituiti e bollati d'infamia, a termini di una costituzione, resa il 18 delle calende di febbraio 380 da Graziano, Valentiniano e Theodosio [2]). Gli stessi principi servono al Prefetto del pretorio Eutropio, il 15 delle calende di luglio di detto anno, per escludere a perpetuità dagli onori e dall'amministrazione delle provincie, quelli che avessero malversato nelle loro funzioni pubbliche [3]), Gli stessi Imperatori inflissero a Natale, un duca che era stato spogliato della sua provincia, l'affronto di esservi ricondotto, per versare colà il quadruplo di ciò che i suoi agenti ed egli avevano ricevuto [4]). Questo si riferisce alla pena del peculato piuttosto che a quella della concussione.

Essi ricordano al Prefetto del pretorio che, in ripetizione dell'oggetto delle concessioni del Governatore, si può agire anche contro i suoi eredi [5]). Nel 383, questi Principi minacciano i *Cognitores* ed i giudici colpevoli di concussione della pena | II, **165**] capitale sancita nel caso di peculato [6]). Nel 386, gli stessi Imperatori e Arcadio si veggono ridotti ad autorizzare i provinciali, *Honorati*, *possessores* o Decurioni od anche i semplici coloni a farsi delatori contro i magistrati che avevano prevaricato nell'esercizio della giustizia, ed a chiamarli in giudizio anche durante la loro amministrazione [7]).

Nel 390, Valentiniano, Theodosio ed Arcadio prevedono una frode commessa dal Conte delle case del dominio privato, che avrebbe esatto del danaro da un *Procurator* o da un preposto di un gineceo, da un *Tabularius* da un *Susceptor* o da un colono, in occasione dell'esercizio delle sue funzioni di Conte; e, in caso di uscita di carica del colpevole viene concesso di rivolgersi pei danni contro di lui per la durata di un anno, innanzi al Ministro del patrimonio, affinchè la somma da restituire sia imputata sulle prestazioni dovute al tesoro del Principe; dopo questo termine i suddetti procuratori etc., dovranno pagare al tesoro del patrimonio, senza alcun reclamo [8]).

---

1) V. Digesto, XLVIII, 11, *hoc tit.*, fr. 7, § 3, Paul., *Sententiae receptae*, V, 28, 1; Dig., XLVIII, 19, fr. 3, § 10.

2) V. Cod. Th., IX, 27, 1, Cod. J., XII, 1, 12, confronta Cod. Th., III, 5, 6, *de sponsalibus* e *c. unic.*, III, 6, 2, *si provinc. rector;* C. *unic. de usuris*, IV, 9; C. Th., IX, 42, 8 e 9 *de bonis proscript.*; C. J., IV, 23, 16, *de testamentis*, C. Th., VI, 10, 1, *de primiceriis et notariis*.

3) V. Cod. Th., IX, 27, 2, *de lege Julia repetundarum*.

4) V. Cod. Th., IX, 27, 3, *hoc. tit.* una costituzione indirizzata a Matroniano, duca e presidente della Sardegna: confronta Codice J., IX, 27, 1, *eod. tit.*

5) V. Cod. Th., IX, 27, 4, *h. t.*; C. J., IX, 27, 2, *eod. tit.*

6) V. Cod. Th., IX, 27, 5, *h. t.*; C. J., 27, 3, *eodem. tit.*

7) V. Cod. Th., IX, 27, 6, *h. t.*; C. J., IX, 27, 6, *eod. tit.*

8) V. Cod. Th., IX, 27, 7, *h. t.*; C. J., 9, 27, 7, *eod. tit. Basilic*, LX, 43, 13.

Il codice di Giustiniano ci ha conservato in più una costituzione, emanata a Costantinopoli nel 439 da Theodosio e Valentiniano e indirizzata a Fiorentino Prefetto del pretorio [1]). Questa legge prescrive di non ammettere alle funzioni di Governatore che degli [II, **166**] uomini di provata probità, essa li obbliga a giurare, *Inter gesta*, che non hanno dato niente per ottenere la loro amministrazione, e che non riceveranno nulla in occasione di questa, a loro istanza o per via indiretta, fosse anche dopo la loro uscita di carica.

Questi Imperatori ordinano un'accusa pubblica contro colui che ha rimesso dei valori al Governatore, come contro colui che li ha ricevuti [2]). e, in tutti i casi, colpiscono con la pena del quadruplo il colpevole convinto [3]).

Valentiniano III, in una Novella indirizzata, nel 445, al Prefetto del pretorio Albino, e tendente ad alleviare i debitori dell'*Annona fiscalis* nella provincia d'Africa [4]), vieta ai Governatori di uscire dalla loro provincia prima di tre mesi dalla cessazione delle loro funzioni, allo scopo di non sottrarsi alle azioni di danno in caso di concussione.

Diverse costituzioni avevano interdetto ai Governatori ed ai loro agenti, non solamente di ricevere dei doni, ma anche di comperare degli immobili nella loro provincia [5]). A termini di una legge emanata sotto Costantino, i fondi acquistati da un amministratore nella sua provincia dovevano essere confiscati [6]). Costanzo [II, **167**] decide, nel 334, che le compere fatte dai *Numerarii*, dei beni dei provinciali, saranno nulli, ed i fondi restituiti al venditore con la perdita del prezzo [7]). Si temeva che quei direttori di finanze de'Governatori, incaricati del controllo delle spese e delle esazioni, abusassero della loro influenza per arricchirsi. Nel 364, Valentiniano e Valente si veggono forzati di rinnovare la proibizione ai capi e membri dell' *Officium provinciae, ordinarii*, di acquistare dei fondi di terra o degli schiavi nella provincia ove esercitano le loro funzioni, salvo per i beni paterni, quando la vendita sia fatta a giusto prezzo davanti al Rettore

---

[1]) V. C. J., IX, 6, 27, *ad leg. Jul. repet.*, costituzione emanata il 6 delle calende di dicembre 439.

[2]) Confronta Novella VIII, cap. 7 e § 3; C. J., *de episcop.*, I, 3, 31; Novella CXXIII, cap. 2.

[3]) Vedi pure una Novella di Theodosio, II, titolo VII, cap. 2, § 3, p. 29 e 30, ed. Haenel, *de amota militantibus fisci praescriptione.*

[4]) Novella di Valentiniano, t. XVIII, § 5, *de tributis fiscal.* ed., Haenel, p. 180.

[5]) V. C. Th., VIII, 15, *de iis qui administrantibus vel publicum officium gerentibus distracta sunt vel donata;* confronta Codice Giustinianeo, I, 53, e Novella di Valentiniano, tit. XXXII, *de confirmandis his quae*, etc; Cod. Th., IX, 27 e C. J., IX, 27 *de lege Julia repetund;* Madvig, II, p. 380.

[6]) V. Cod. Th., VIII, 15, 1, *de üs quae administrantibus* etc. costituzione di Costantino.

[7]) V. Cod. Th., VIII, 15, 2, *eodem titulo.* Vedi la nota 6 a pagina seguente.

della previncia [1]), Gli stessi Imperatori confermano questa proibizione per ogni amministratore, qualunque sia il suo rango; anche per gli assessori, gli avvocati del fisco, i *Principes*, *Corniculàrii* e *Commentarienses* degli uffici, i *Tabularii* delle provincie e delle città, gli *Officiales* ed i *Municipes* incaricati delle riscossioni, i *Discussores*, *Censuales*, *Principales*, e *Curatores*, sotto pena di nullità della compera e della perdita del prezzo; la rivendicazione è concessa ai venditori per cinque anni, dopo di che l'oggetto è confiscato [2]).

Nel 380, Graziano Valentiniano e Theodosio, permettono al donatore di rivendicare contro l'amministratore donatario, sua moglie od i suoi discendenti etc. [II, **168**] l'oggetto a lui dato [3]), e rinnovano lo stesso anno la proibizione per i *Numerarii* [4]). Infine nel 397, Arcadio ed Onorio ricordano questo divieto ai funzionari più elevati [5]).

Abbiamo visto che in principio, i contabili dovevano presentare il loro conto al loro capo gerarchico. In questa occasione, se erano convinti innanzi a lui di aver dilapidato il danaro o le derrate ad essi affidati, venivano colpiti da una pena severa dagli stessi magistrati incaricati del controllo amministrativo e giudiziario [6]) e segnatamente da un'ammenda di cento libbre d'oro. Ma questo fatto ci pare rientri piuttosto nella categoria dei crimini di peculato che in quella delle concussioni.

Una costituzione indirizzata da Costantino nel 321, a Ecdicio rende responsabile delle dilapidazioni del Cassiere l'autorità che l'ha creato [7]) Il Ricevitore che avesse rifiutato di ricevere in tempo utile l'*Auri illatio* e di darne quietanza era condannato al doppio [8]). Dal canto suo il Governatore che avesse trascurato di procedere per la riscossione de' tributi perdeva i suoi emolumenti [9]), ma questo fatto sembra cadere sotto l'incriminazione di *Residuae pecuniae*, come de' casi previsti dalle leggi 1 e 2, codice Theodosiano, X, 24 [II, **169**], *de his qui cum dispensatore contraxerunt*.

I Pubblicani colpevoli di concussione o di violenza nella riscossione di un *Vectigal*, erano tenuti da un'azione privata al doppio, in virtù del-

---

1) V. Cod. Th., VIII, 15, 3, 4, *eod. tit.*

2) V. Cod. Th., VIII, 15, 5, *eod. tit.*

3) V. Cod. Th., VIII, 15, 6, *eod. tit.*

4) V. Cod. Th., VIII, 15, 7, *eod. tit.*

5) V. Cod. Th., VIII, 15, 8, *eod. tit.*

6) Si sa che gli *Officiales* erano giudicati dal loro capo di servizio, ed il Governatore dal Prefetto del pretorio. V. C. Th., I, 1, 10; C. G., I, 29, 2; XII, 24, 12; XII, 53, 3; XII, 55, 5; Walter, n.° 741, note 68, 69 e n.° 844; e le nostre note a pag. 155, 165 precedenti.

7) V. Cod. Th., XII, 6, 1, *de susceptoribus*, etc., edizione Haenel; p. 1279, nota 12.

8) Vedi Cod. Th., XII, 6, 2, per es., e § 1, *de susceptor.*, e su questo soggetto J. Godefroi, su questo titolo.

9) V. J. Godefroi. sul Codice Theodosiano, I, 8, 1; Bouchard, p. 339.

l'editto del pretore [1]), indipendentemente da una pena straordinaria da irrogare con *Cognitio extraordinaria* [2]).

Le frodi e le concussioni potevano essere scoperte sia dagli Ispettori straordinari mandati in provincia, sia dai *Curiosi*, delegati dal Maestro degli uffici, sia dai *Mittendarii* dei Ministri del tesoro o dagli agenti della Prefettura del pretorio, infine dal Governatore, nei loro giri annuali. Essi ispezionavano infatti le partite de' Contabili, *Tabulae*, le quietanze de' Cassieri consegnate dagli *Annotatores*, [3]), quelle degli *Optiones*, come pure il contenuto dalle casse e de' magazzini confrontati coi *Breves*, etc.

Costantino vieta ad ogni Giudice, vale a dire al Governatore della provincia, di riscuotere egli stesso o sotto colore di prestito [4]), tutto o parte di ciò che egli doveva far rientrare a titolo d'imposta nella cassa del Ricevitore, o lasciarvelo per essere trasmesso al Cassiere centrale del *Comitatus* [5]).

Questa proibizione fu generalizzata, [II, **170**] nel 382, da una costituzione di Graziano, Valentiniano e Theodosio [6]), e rinnovata, nel 399, da Arcadio ed Onorio che vietano ai *Judices* di stornare per altri usi le entrate del tesoro privato [7]).

Si potrebbe dire che, nel caso in cui non vi è stato dolo o minaccia, o abuso di autorità, questo fatto costituirebbe piuttosto un delitto di contabilità occulta o irregolare, *Residuae pecuniae* [8]). Quanto ai terzi che trattano con de' tesorieri o magazzinieri, per farsi prestare dei valori o delle derrate dello Stato, se ne è già parlato innanzi [9]).

Coloro che, avendo ricevuto dall'*Officium* del Governatore dell'oro per farne il trasporto (*Prosecutio*), al preposto del tesoro provinciale con ordinativo rilasciato dal *Tabularius*, e per mezzo di un bono postale, *Evectio*, concesso dal Governatore [10]), oltrepassavano il termine fissato, accre-

---

[1]) Vedi Digest., XXXIX, 4, p. 1, § 1, *de publicanis*.

[2]) V. p. 9, § 1, Digest. allo stesso titolo, XXXIX, 4.

[3]) V. Cod. Theodos., XII, 6, 1, *de susceptoribus*, etc.

[4]) Il Governatore, abusando della sua autorità, per farsi prestare del danaro, commette una vera concussione. D'altronde egli non può *Tractare pecuniam publicam* (C. Th., X, 24, 1, 2, 3, e XII, 9, 3), a nessun titolo, come abbiamo detto, e ciò che confermano i testi citati nella nota seguente.

[5]) V. Cod. Th., XII, 9, 1 e 2, *de his quae ex public. collatione illata sunt non usurpandis*, e X, 24, 1 a 3; C. J., X, 73, 1.

[6]) V. Cod. Th., XII, 9, 2, *eod. tit.*; C. J., X, 73, 2.

[7]) V. C. Th., XII, 9, 3, *eod. tit.*; C. J., 73, 3, e XI, 64, 5.

[8]) Il giudice essendo lo stesso e non limitato quanto alle pene, la distinzione de' delitti offriva spesso poco interesse; ma, nell'uso, la contabilità irregolare semplice fu punita meno rigorosamente.

[9]) V. Cod. Th., X, 24, 1 e 2, *de his qui cum dispensatore contraxerunt*.

[10]) V. Naudet, *Des changements apportés dans l'administration*, etc. Paris, 1817, III, c. 2; Bouchard, p. 410 e s.

sciuto di dieci giorni di tolleranza, incorrevano in una ammenda del 50.° del valore spedito. Questo attendeva la sua destinazione del Conte del pubblico tesoro, che ordinava per mezzo de' suoi *Palatini*, ovvero scriveva al preposto di mandare de' decurioni, *Praemissa prosecutoria*, per il trasporto al tesoro centrale [1]).

Valentiniano e Valente, [II **171**] punirono di morte e di confisca gli impiegati degli ufficï del Governatore o del Principe, che, abusando dei loro poteri, esigevano da' provinciali de' servizî o de' regali [2]). Arcadio ed Onorio ricordano, nel 397, questa costituzione e l' applicano alle riscossioni degli agenti giudiziarî, e, nel 400, prescrivono più specialmente la restituzione agli spossessati [3]). Vietando, nell' anno 409, l' impiego di misure false, essi ordinano ai magistrati ed al Difensore della città di ricevere i reclami dei provinciali contro ogni abuso di potere o concussione [4]), ed indicano loro un mezzo di far constatare, con un atto di citazione, *Libellus*, affisso ai luoghi più frequentati, ogni infrazione di giustizia e di avvertire gli ufficî di dover ricevere questi reclami [5]).

Se degli *Exactores* colpevoli di concussione contro i possessori, hanno commesso una *Superexactio*, sono minacciati della pena di morte, con ammenda del quadruplo de' danni; ed i Governatori di trenta libbre di oro, se essi hanno trascurata l'applicazione di questa legge, resa, nel 412, da Onorio e Theodosio [6]).

[II, **172**] c) — **Della Concussio.**

Abbiamo già fatto notare che, in diritto romano, il vocabolo *Concussio*, non aveva la stessa estensione di significato che presso di noi il vocabolo concussione, al quale corrisponde meglio il delitto designato dal *Repetundae pecuniae*. Il termine *Concussio*, derivato da *Concutere*, indicava il delitto speciale consistente da parte di un privato o di funzionario pubblico, nello estorcere a qualcuno, *col terrore*, dei valori quali che siano, spaventandolo con minaccie illecite, tendenti a fargli credere all' esistenza nell' agente di un diritto o di un potere immaginario. Questa incriminazione, confusa in origine, sia coi fatti di *Repetundae pecuniae*, sia con quelli di falso o di violenza pubblica, poteva dar luogo all' azione civile

[1]) V. Cod. Th., XII, 8, 1. *de auri publici prosecutoribus* e J. Godefroi, su questa legge, e X. 24, 3, *de his qui cum dispens. contraxerunt*.

[2]) V. C. Th., XI, 11, 1, *Ne damna provinc. infligantur*.

[3]) V. C. Th., XI, 8, 1 e 2 *de superexactionibus*.

[4]) V. C. Th., XI, 8, 3, *de superexationibus*; Vedi pure precedente nota a vol. II, pag. 165.

[5]) V. C. Th., XI, 8, 3, allo stesso titolo.

[6]) V. Cod. Theod., XI, 8, 1 e 2, 7, 20, *de exact.* Vedi pure le note preced. vol. II, pag. 51 e 171.

di danni, interessi, chiamata (*Quod metus causa* [1]); ma essa divenne, sotto l'impero, un delitto distinto da' precedenti. Dei senatoconsulti ammisero in questa materia un *Judicium publicum* [2]).

Questo delitto [II, **173**] suppone sempre il dolo del delinquente, la *minaccia di un pericolo* imminente, senza esigere violenza materiale; implica infine l'esercizio di un diritto che non esiste se non in apparenza. Del resto, i Romani, non avendoci data una definizione precisa di questo delitto punito *Extra ordinem*, vale a dire presso a poco arbitrariamente da Magistrati imperiali o dai Governatori di provincia, i Giureconsulti od interpreti moderni stentano ad accordarsi sulla determinazione precisa della *Concussio*. Noi giudichiamo più prudente tenerci agli esempi forniti da' testi.

Vi era dunque *Concussio* da parte di colui che aveva estorto dei valori: 1.° simulando un ordine del Governatore della provincia [3]); 2.° rivestendo le insegne di un' autorità civile o militare [4]); in questo ultimo caso si usava pronunziare la pena di morte, e, per i colpevoli, *Honestiores*, la deportazione in un' isola; 3.° minacciando qualcuno di una accusa criminale, ciò che d' altronde dava luogo all' applicazione della legge *Cornelia de falsis* [5]), o delle pene della calunnia [6]).

La restituzione del danaro estorto era indipendente dall'azione penale. Rimandiamo [II, **174**] d' altronde, per i particolari su questa incriminazione, agli autori speciali come Rein e quelli che ha citati egli stesso, nel suo trattato del diritto criminale dei Romani [7]).

d) — **Del delitto di falso.**

Il delitto di falso, punito dalla legge *Cornelia de falsis* e la cui definizione era stata anche allargata dalla giurisprudenza imperiale, [8]) poteva colpire certi atti commessi dagli agenti fiscali in materia finanziaria [9]).

[1]) Vedi Digesto, IV, 2, 12; Cod. J., II, 20, *quod metus causa*.

[2]) Vedi Digesto, XLVII, 13, 2, *de concussione*; *Collatio legum Mosaïcarum et Romanar.*, VIII, 7, 2; Dig., XLXIII, 10, fr. 1, § 1, *de falsis*; Rudorff, *r. Rechtsgeschichte*, I, p. 125, II, p. 403, nota 19.

[3]) Vedi Dig. XLVII, 13, 1, *de concussione*.

[4]) V. Dig. I, 18, 6, § 3; Cod. J., IX, 24, 4 e 5; Paul. *Sent.*, V, 25, 2.

[5]) V. Dig., XLVII, 13, 2, *de concussione*.

[6]) V. Dig., III, 6, 8. *de calumniator*.

[7]) Sulla *Concussio*, nel senso ristretto, vedi Rein, *Dans Criminalrecht der Roemer*, Leipzig, 1844, in-8.°, p. 348 e s.; Matthaeús, *De criminibus*, XLVII. 7, Ticin. 1863. *cum notis Nani;* Platner. *Quaestiones de jure criminum*, II, p. 390, 401; Marburg, 1842. in-8.°; Abbeg, *Lehrbuch des Strafrechts*, Neustadt, 1836, p. 300 e s.: Walter, II, n.° 816; Rudorff, II, p. 403; Madvig, II, p. 232, Leipzig, 1882.

[8]) Sul falso, vedi Paul., *Sententiae receptae*, IV, 7, V, 25, *Ad legem Corneliam testament.*; Dig., XLVIII, 10; Cod. Th., IX. 19. 20; C. J., IX. 22; Walter, n.° 872, 883; Rudorff. I, § 52 e II, § 116; Rein, *Criminalrecht*. p. 783 e s.

[9]) V. C. Th., XIII, 10, *decesu sive adscriptione*; Cod. J., XI. 57. 1.

Ci limitiamo a citare qui qualche disposizione principale. Costantino, nel 313, accusava i *Tabularii* delle città di sovracaricare i poveri, *Humiliores*, sgravando gli uomini influenti, *Potentiores* [1]). Il *Tabularius*, o chiunque altro che, per favorire una frode di un ordinatore, per esempio di un Governatore, o quella di un contabile in danaro o in natura, *Arcarius* o *Susceptor*, avesse alterata una dichiarazione, portando al registro pubblico una somma più forte o più tenue di quella proveniente [II, **175**] realmente da una vendita od un affitto (per esempio di un contratto di impresa o di fornitura), era passibile della pena irrogata dalla legge sul peculato (*Lex Julia de peculatu*) senza pregiudizio della procedura aperta per falso in virtù della legge Cornelia [2]), e contro quelli che facessero scientemente uso di un documento falso od alterato [3]), vale a dire che meritassero la pena della deportazione, con confisca implicita, e l'estremo supplizio per uno schiavo.

Le frodi commesse dai *Numerarii* dell'ufficio del Governatore erano state così frequenti [4]) che Costantino li rese passìbili di tortura e di pene corporali, contro il privilegio del loro ordine [5]); Giuliano li privò delle insegne militari [6]), e anche nel 365, vale a dire due anni dopo, Valentiniano e Valente ritirarono loro il titolo onorifico di *Numerarii*, per dar loro quello di *Tabularii* [7]), fino allora particolare ai Contabili-archivisti delle città in maniera che da quel tempo si dovette far distinzione fra i *Tabularii civitatis* ed i *Tabularii praesidialis officii* [8]). Nondimeno i Direttori di contabilità de' *Judices illustres* e *spectabiles* conservarono il loro titolo di *Numerarii* [9]) e Valentiniano e Valente, restituirono a quelli del Prefetto [II, **176**] del Pretorio la loro dignità militare [10]). Nel 383 Graziano, Valentiniano e Theodosio minacciarono della pena del fuoco i *Tabularii* delle città, per la frode de' quali fossero state concesse illegalmente delle immunità per i tributi [11]), tanto si abusava, in pregiudizio del fisco, della estensione de' privilegi!

---

[1]) V. Dig., XLVIII, 19, 10, *ad leg. Juliam de peculatu*.

[2]) V. Paul, *Sentent. receptae*, V, 25, 5, vedi sul fatto del Prefetto di Egytto, Dig., XLVIII, 10, 1, § 4 e p. 16, § 2.

[3]) V. Paul, *Sentent. rec.*, V, 25, 10, *Ad legem Corneliam testamentariam*.

[4]) V. Cod. Th., VIII, 1, 4, *de numerariis*, etc.

[5]) V. Cod. Th., VIII, 1, 3, 4, 8, allo stesso titolo.

[6]) V. Cod. Th., VIII, 1, 8, allo steso titolo.

[7]) V. Cod. Th., VIII, 1, 9, allo stesso titolo; Ammian. Marcellin, XXVIII, 1.

[8]) V. C. Th., VIII, 2, 5; C. J., X, 6, 1; 9, Bethmann-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 122, p. 150, 151.

[9]) V. Cod. Th., VIII, 15, 5, § 1, *de iis qui administrant*; Valentiniano e Valente nel 365.

[10]) V. Cod. Th., VIII, 1, 11, *de munerar.*; C. J., XII, 50, 3; Valentiniano e Valente, nel 365.

[11]) V. Cod. Th., XIII, 10, 8, § 1, *de censu sive adscriptione*.

e) — Del peculato.

Il delitto di peculato, *Peculatus*, consisteva come si è detto innanzi [1]), nel distornamento o la detenzione fraudolenta del danaro dello Stato, sia da parte di un funzionario pubblico, sia di un particolare. La legge *Julia de peculatu* pronunziava qui le stesse penalità che colpivano il delitto di concussione [2]), vale a dire, ne'casi più gravi, la pena dell'esilio, oltre la restituzione civile, e negli altri, la pena del quadruplo. Ma già verso il principio del III secolo [3]), con le commissioni permanenti caddero in desuetudine le leggi sulle istanze pubbliche, *Judicia publica*, che furono | II 177 | in gran parte rimpiazzate dalla giurisprudenza più dura e più arbitraria delle *Cognitiones extraordinariae* [4]), ove il Senato ed il Principe ed anche i suoi Officiali, come il Prefetto della città ed il Prefetto del pretorio pronunziarono delle pene severe sulla base allargata delle incriminazioni della legge Julia. Questa sussisteva ancora in teoria, poichè Giustiniano ne ha riprodotto, nel suo Digesto, i principi commentati da giuristi, i cui scritti avevano forza di legge, anche avanti Costantino [5]). L'azione pecuniaria poteva sempre essere esercitata contro gli eredi del colpevole [6]).

Il peculato prendeva il nome di *Sacrilegio*, allorchè aveva per oggetto dell'argenteria e de' mobili appartenenti agli Dei, *Sacra*, o consacrati agli dei mani, *Religiosa* [7]). Ma già le costituzioni imperiali, *Mandata*, avevano permesso ai Governatori di ricercare e di punire gli autori di sacrilegi, i briganti, etc., secondo l'esigenza de'casi e secondo le qualità del criminale, talvolta coll'esposizione alle bestie, *Damnatio ad bestias*, o col rogo, o con la crocifissione [8]). In caso di furto di poca importanza, si applicava la pena delle miniere, *Metallum*, o la deportazione contro un colpevole di una condizione onorevole, *Honestior* [9]), pena [II, 178] già pronunziata da Settimo Severo ed Antonino Caracalla. Se il valore depositato in un tempio apparteneva ad un privato, vi era semplice furto, *Furtum* [10]). Il furto in una

[1]) Sul *Peculatus* vedi il precedente nostro tomo I, p. 267 e Lange, *Roem. Alterthümer*, 3.ª ed., 1879, II, p. 219, 240, 582, 588 e III, p. 156; Walter, n. 853; Rudorff, I, p. 90 e s.; Rein, *Criminalrecht*, p. 672 e s., e W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, p. 78, 82; lo stesso, *Criminalprocess*, p. 526 e s.

[2]) Vedi il nostro tomo I, nota a p. 161, e libro II, nota a p. 304.

[3]) V. Paul, *Sentent. receptae*, V, 27, *ad legem Juliam peculatus*.

[4]) Vedi intanto Digesto, XLXIII, 1, 8, *de publicis iudiciis*; XLVIII, 19, 1, § 3 *de paenis*; Du Caurroy, n. 1388.

[5]) V. Dig. XLVIII, 17 e *Instit. J.*, IV, 18, 9, *de publicis iudiciis*.

[6]) Vedi Dig. XLVIII, 13, 14, *Ad legem Juliam peculatus*.

[7]) Quanto al sacrilegio, v. Digesto, XLVIII, 13, fr. 1, fr. 4, per e §§ 1 e 2; fr. 6, p. 9. per e § 1; fr. 11 *Ad legem Jul. pecul.*

[8]) V. Dig., XLVIII, 13, fr. 6, allo stesso titolo.

[9]) V. Dig., XLVIII, 13, fr. 10, § 1, allo stesso titolo.

[10]) V. Dig., XLVIII, 13, fr. 5, allo stesso titolo.

cappella privata era colpito meno rigorosamente del sacrilegio, ma più del *Furtum* ordinario [1]).

Quanto agli autori di delitti, le pene relative al peculato *Pecuniae publicae*, erano state estese ai ladri di danaro comunale da Traiano [2]). In caso di peculato modico, la pena del quadruplo era applicata specialmente nel caso di distornamento del bottino, *Praeda* [3]).

Nei casi gravi, v'era dapprima l'interdizione dell'acqua e del fuoco, rimpiazzata, dopo l'impero, dalla deportazione in un'isola, pena che implicava la confisca [4]).

I *Palatini*, incaricati dal Conte dei sacri donativi di visitare i Governatori e non i provinciali, per costringere i primi a sollecitare la riscossione de' tributi [5]), avevano spesso abusato de' loro poteri per esigere essi stessi le imposte ed appropriarsele [6]). Così il diritto di sollecitare l'esazione fu tolto loro parecchie volte, anche sotto pena di dieci libbre d'oro [7]), poi restituito da Onorio ed Arcadio [8]), e infine ritirato [II, **179**] definitivamente da Magioriano, nella sua notevole Novella [9]), e, in Oriente, da Giustiniano, nel suo Codice [10]). È oramai il Governatore che, sotto la sorveglianza del Vicario e del Prefetto del pretorio, a incassare le imposte da *Exactores* locali, presi nella Curia o nell'ufficio del Rettore.

Ogni *Superindictio* non autorizzata dal Principe è interdetta al Governatore [11]), sotto pena del doppio per costui e del quadruplo pel suo ufficio. Nel 365, quest'ultima pena fu estesa al Rettore; ciò che prova la necessità di aggravare la sanzione in presenza degli abusi crescenti [12]).

Il peculato del Governatore, durante la sua amministrazione, fu punito perfino con la pena di morte. Se dopo aver lasciato la sua provincia e

1) V. Dig., XLVIII, 13, fr. 9, § 1, allo stesso titolo.

2) Il furto o *Furtum* del danaro comunale fu assimilato al peculato; v. Dig., XLVIII, 13, fr. 4, § 7, allo stesso titolo.

3) V. Dig., XLVII, 13, 13, allo stesso titolo.

4) V. Dig., XLVIII, 13, 3, allo stesso titolo.

5) I delitti de' *Palatini* pare siano stati frequentati secondo i testi. V. Cod. Th., I, 10, 1 e 2, *de offic. comit. sacrar. largitionum*; VIII, 6, 1; XI, 7, 16, *de exact.*, e I, 5, 12 e 13; Cod. J., X, 19, 7: X, 23, 2.

6) V. J. Godefroi, sul Codice Theodosiano, XI, 7, 17 e 18, *de exact.*; Serrigny, n. 826; Bethman-Hollweg, III, p. 76 e 77.

7) V. Cod. Th., I, 5, 12 e 13; XI, 7, 17, *de exact.*; VIII, 6, 1 e C. J., X, 23, 2, *de canone largitionalum titulorum*.

8) V. Cod. Th., XI, 7, 18, *de exact.*, nel 409.

9) Novella di Magioriano, tit III. *de indulg. reliq.*, § 2.

10) V. Cod. J., X, 19, 9, *de exact.* e XI, 61, 1, *de exact.*: Bethmann Hollweg. *Civilprocess*, III, § 134, p. 76 e 77; Walter, n.° 407, nota 31; Serrigny, n. 807 e s.

11) V. C. Th., XI, 16, 7, 8, 10, *de extraordinar.*; Serrigny, n.° 833.

12) V. Cod. Th., XI, 16, 11, *de extraordinar.*; occorreva che la corruzione fosse estrema perche le leggi colpissero così spesso i Governatori, vedi le nostre note a vol. II, pag. 168, 181, 182 e la nota seguente.

dichiarato il danaro di cui era ancora debitore (ciò che suppone da parte sua una intromissione nel maneggio del danaro e per conseguenza una contabilità come vien chiamata da noi irregolare ed occulta), egli era tenuto solo come debitore, e, dopo un anno, del delitto di ritenzione del danaro pubblico, *Residuae pecuniae*, a meno che egli non avesse stornato il danaro dalla sua destinazione [1]).

Il funzionario pubblico colpevole del peculato doloso, fu finanche punito di morte, egli ed i suoi complici [2]). Ma colui che aveva preso incarico, a suo rischio, di trasportare gli oggetti del tesoro e che era proprietario del danaro o delle derrate, *interim*, non commetteva, disponendone, peculato, nè l'*Aedituus*, per i valori a lui consegnati [3]). Il delitto di peculato si prescriveva dopo cinque anni [4]).

La legge decideva che si dovesse assimilare al peculato il fatto di avere alterata la moneta pubblica [5]). Se un impiegato delle miniere, *Caesarianus de metallis*, ha rubato dell'oro o dell'argento, un editto d'Antonino Pio lo punisce con l'esilio o con la condanna al lavoro delle miniere secondo la condizione del delinquente. Colui che le ha dato un segno è assimilato ad un ladro manifesto e colpito d'infamia, e colui che ha trasformata la verga d'oro in moneta, è condannato al quadruplo.

Si punisce, infine, con la pena del peculato colui che abbia tolta o alterata una tavola di rame o il piano catastale delle terre di una città, o che abbia alterato un registro pubblico [6]), od anche; secondo un senatoconsulto, colui che, senza il permesso del capo degli archivî, abbia comunicato un documento delle *Tabulae publicae* [7]).

Si è visto [II, **181**] intanto che le quietanze d'imposte dovevano essere registrate e pubblicate dal *Tabularius*.

Era del pari trattato come colpevole di peculato chiunque, fingendosi creditore del fisco, avesse portato via del danaro anche privato dovuto a questo [8]), ma non il creditore che avesse esatto il suo pagamento del suo debitore nel caso in cui quest'ultimo fosse stato pure debitore del fisco [9]).

Nel Basso Impero, a causa della crescente corruzione de' Governatori e de' loro agenti, la pena di morte fu emanata, in caso di peculato, contro i Governatori, loro complici e loro ricettatori. Costantino l'ammette già in una costituzione dell'anno 395 [10]), che Giustiniano ha mutilata nel suo

[1]) V. Dig., XLVIII, 13, 9, § 2 e 6, *Ad leg. peculatus*.
[2]) V. Institut. Justin., IV, 18, 9, *de publicis iudiciis*.
[3]) V. Dig., XLVIII, 13, 9, § 2 e 6, *Ad leg. Jul. peculatus*.
[4]) V. Dig., XLVIII, 13, 7, allo stesso titolo.
[5]) V. Dig., XLVIII, 13, 1 e 6, § 2, allo stesso titolo.
[6]) V. Dig., XLVIII, 13, 8, per e § 1, allo stesso titolo.
[7]) V. Dig., XLVIII, 13, 9, § 1, allo stesso titolo.
[8]) V. Dig., XLVIII, 13, 9, § 3, allo stesso titolo.
[9]) V. Dig., XLVIII, 13, 12, allo stesso titolo.
[10]) V. Cod. Th., IX, 42, 1, *de bonis proscriptorum vel damn.*

Codice [1]), e trasportata in parte, §§ 1 a 4, in una costituzione di Arcadio, ed Onorio data, nel 396, a Costantinopoli [2]), attribuendo a tutto la sottoscrizione e la data di quest'ultima [3]). Questo dimostra con quale libertà poco curante della verità storica, i compilatori del Codice di Giustiniano trattavano le costituzioni dei suoi predecessori. Ora Costantino, dopo aver regolato i diritti della moglie di un proscritto, con confisca, nel *Principium* ed i §§ 1 e 2 della sua ordinanza, diceva al § 3 che, se vi erano [II, 182] degli agenti del fisco condannati a cagione de' loro conti, per conseguenza per peculato, la moglie ed i figli del condannato potevano riprendere i beni ad essi donati da lui prima dell'atto fraudolento. Ma il § 4 faceva un' eccezione a danno de' *Caesariani* o apparitori dei *Procuratores Caesaris.* (Giustiniano aggiunge: *vel Catholiciani*), esclusi da ogni beneficio del diritto e che non possono trasmettere niente se non dopo l'accertamento del loro conto e la pruova dell'origine dei loro acquisti [4]).

Gl'Imperatori Theodosio, Arcadio ed Onorio scrivono da Costantinopoli al Prefetto del pretorio Rufino, che i Governatori erano finora puniti con un' ammenda, ma che questa pena insufficiente dev'essere rimpiazzata dalla pena capitale [5]). Nel 415, un altro rescritto di Theodosio ed Onorio ad Aureliano, Prefetto del pretorio, minaccia quelli che prestano il loro aiuto alla rapina e particolarmente i ricettatori che vengono assimilati agli autori [6]). Giustiniano ha fuso queste due costituzioni in una sola [7]), che le riunisce presso a poco, improntando la iscrizione alla prima e la sottoscrizione alla seconda [8]).

[II, 183] f) — Del delitto di ritenzione del danaro pubblico.

Si sa che, anteriormente, la stessa legge *Julia de peculatu* puniva pure il fatto sia di un funzionario, sia anche di ogni privato, che teneva, senza dolo, il danaro dello Stato, *Residuae pecuniae.* Ciò colpiva secondo noi, l'ordinatore o amministratore che lo aveva maneggiato irregolarmente, o impiegato in un altro uso senza dolo (contabilità occulta), quando l'impiego gli era stato delegato [9]), o lo aveva ritenuto senza spenderlo [10]).

---

[1]) Vedi Codice di Giustiniano V, 16, 24, *de donat. inter. vir. et uxor.*

[2]) V. Cod. Th., IX, 42, 15, *de bonis proscriptorum vel damnatorum.*

[3]) V. C. Just., IX, 49, 9, *de bonis proscript. vel damnatorum.*

[4]) Ma vedi Novella XVII, § 2, Novella CXVII, cap. 5 e Novella CXXXIV, di Giustiniano.

[5]) Sull'aggravamento della penalità contro i Rettori per la loro crescente corruzione, v. Cod. Th., IX, 28, 2, allo stesso titolo.

[6]) V. C. Th., IX, 28, 2, allo stesso titolo.

[7]) V. C. J., IX, 28, *unic.* allo stesso titolo.

[8]) V. J. Godefroi, *ad* Cod. Th., IX, 28, allo stesso titolo.

[9]) V. Digesto, XLVIII, 13, p. 1 e 2, *ad leg. Juliam peculatus.*

[10]) V. Dig., XLVIII, 13, fr. 4 e p. 9, § 6, allo stesso titolo.

Il Questore o Cassiere che aveva dichiarato il reliquato di cui aveva il deposito era responsabile del delitto di *Residuae pecuniae*, dopo un anno [1]). Se egli aveva alterate le scritture, *Tabulae publicae*, per esempio scrivendo un prezzo inferiore di vendita o di affitto, vi sarebbe stato dolo e per conseguenza peculato, senza pregiudizio del delitto di falso [2]).

[II, **184**] g) — **Violenza pubblica o privata.**

La violenza, già punita sotto la Repubblica dalle leggi *Plautia*, *Papiria* e *Pompeia de vi* [3]), era stata anche colpita da una legge *Julia*, resa sotto la dittatura di Giulio Cesare, nel 708 di Roma o 46 av. G. C. Essa pronunciava ne' casi gravi, quelli probabilmente di violenza pubblica, vale a dire ove l'ordine pubblico fosse leso, la pena dell'interdizione dell'acqua e del fuoco, che implicava la confisca totale, e, negli altri casi, una confisca parziale [4]), probabilmente del terzo del patrimonio, con l'infamia. Infine appariscono due leggi *Julia*, l'una *de vi Publica*, l'altra *de vi Privata*, che appartengono o a Giulio Cesare o ad Augusto, ambedue, o una di esse solamente [5]), e che in tutti i casi, secondo Rudorff, sarebbero state rimaneggiate da quest' ultimo, in correlazione con le leggi sulle istanze pubbliche o private, *Leges judiciorum publicorum vel privatorum* [6]).

Noi qui non dobbiamo [II, **185**] occuparci che della violenza pubblica. In origine, essa consisteva in occasione dei turbamenti dei comizî, nell'impadronirsi della tribuna, o di posti elevati, con de' mercenarî o degli uomini armati, per dominare le elezioni [7]), o influenzare il voto delle leggi; ne riunire degli uomini sia per preparare una rivolta, sia anche un'insurrezione od una congiura, come quella di Catilina. Nel 697 di Roma o 57 av. G. C., un senato-consulto aveva minacciato con le pene della violenza quelli che continuassero a far parte delle società segrete, *Sodalicia*, organizzate per uno scopo politico [8]).

La legge *Julia de vi Publica* rimase la base della giurisprudenza imperiale in questa materia. Ma le incriminazioni e le penalità di questa

[1]) Dig., XLXIII, 13 fr. 9, § 6, allo stesso titolo.

[2]) V. Dig., XLVIII, 13, 10, allo stesso titolo.

[3]) Vedi sul delitto di violenza, *Vis publica vel privata*, Rudorff, r. *Rechtsgesch.*, I, § 34. p. 83; Walter, n. 818.

[4]) V. Dig., XLVIII, 7, *ad legem Juliam de vi privata*.

[5]) V. Rein *Criminalrecht*, p. 742; Lange, r. *Alterthümer*, II, 3.ª ed., p. 729. L'attribuzione delle diverse *leges Juliae* a G. Cesare o ad Augusto dà luogo a molti dubbi. Vedi a tal uopo Lange, *Altert.*, II, 3.ª ed., p. 617. 623, 627 e sopratutto 678 e III. p. 451. 455, 463, 473, 494.

[6]) V. Rudorff. I, p. 85.

[7]) V. Walter, n. 808. nota 64.

[8]) V. Cicerone, *ad fratrem*, 2, 96: Asconius, *in Cornelium*, Orelli, p. 75; Ed. Laboulaye, *Essai*, p. 293.

legge pare siano state aggravate dall' uso delle *Cognitiones extraordinariae*, da parte degli Ufficiali imperiali, Prefetto della città o Governatore di provincia. Lo spirito del governo imponeva d' altronde de' cambiamenti al diritto anteriore che il giureconsulto Paolo, nelle sue *Sententiae* [1]), riferisce anche molto verosimilmente alla legge Julia, e che riguardava specialmente gli abusi di potere. Chiunque investito di una parte del potere pubblico, *Aliqua protestate praeditus*, avrà messo a morte od ordinato di mettere a morte, | II, **186** | di torturare o di colpire con le verghe un condannato, o di gittare nelle prigioni pubbliche, *Vincula publica*, un cittadino che abbia interposto appello, prima al popolo, ora all' Imperatore, incorre nella pena della legge *Julia de vi publica* [2]).

È ciò che sopravvisse delle antiche leggi sulla garenzia de' cittadini [3]), ma che non si applica nè ai commedianti, nè ai militari [4]). Solo, oggi, secondo il principio di disuguaglianza consacrato dalla tradizione imperiale delle *Cognitiones*, la gente di una classe inferiore, *Humiliores*, incorre, una pena capitale, che qui vuol dire la morte; gli *Honestiores* sono deportati in un' isola.

Le pene della legge si applicano specialmente a quelli che attaccano le case, saccheggiano i castelli, le città o le fattorie, in bande o a mano armata [5]). Nell' ultimo caso, vi era la pena di morte. Ma la legge Giulia, fu estesa a colui che avesse espulso qualcuno dal suo dominio o dalla sua casa [6]), o assoldati o procurati perciò degli uomini, eccitato un attruppamento od una sedizione e per conseguenza un incendio [7]), turbati od impediti dei funerali, o nascosto un deportato, od essersi mostrato armato sulla strada pubblica o abbia occupato un posto, un tempio, un monumento. I colpevoli convinti erano colpiti, | II, **187** | gli *Honestiores* di relegazione con la confisca di un terzo de' loro beni, e gli *Humiliores*, con la pena delle miniere, *metallum*, che portava la confisca totale [8]).

La pena primitiva di questa legge *Julia* pare sia stata l' interdizione dell' acqua e del fuoco [9]). Checchè ne sia, la legge fu estesa a chiunque avesse raccolte delle persone per far violenza a qualcuno, colpirlo o

[1]) V. Paolo, *Sententiae receptae*, V, 26, *ad legem Juliam de vi publica et privata.*

[2]) Vedi Dig., XLVIII, 6, fr., 7. *ad legem Juliam de vi privata.*

[3]) La garenzia della sicurezza de' cittadini era dunque molto debole nel Basso Impero; confronta, sulle *Leges de provocatione*, Walter, n.[i] 19, 40, 43, 50, 51, 848; Rudorff, I, p. 75; II, p. 332; Lange, *Alterth.*, II, 3.ª ed., 1879, p. 99, 205. 603 e s.: Willems, 5.ª ed., p. 33, 68, 93, 173, 238. 322, 323, e la seguente nota.

[4]) V. Paolo, *Sent. recept.*, V, 26, 2, e per gli *Humiliores*, V, 26, 1.

[5]) V. Dig., XLVIII, 6, 11, Paolo, *Sent. rec.*, V. 3, 3, *de his quae per turbam fiunt.*

[6]) V. Dig., XLVIII, 6, 3. § 2 e s. La detenzione di armi fu egualmente punita da questa legge, v. fr. 1 e 2, *hoc titulo.*

[7]) V. Dig., XLVIII, 6, 3, § 5, *ad leg. Jul. de vi privata.*

[8]) V. Paolo. *Sentent. recept.*, V, 26, 3.

[9]) V. Dig., XLVIII, 6, 10, § 2; Ulpiano, *Instit. J.*, IV, 1, 8, *de publicis iudiciis.*

ferirlo, ancorchè non fosse succombuto [1]. La giurisprudenza aggravò la legge in caso di ratto [2]) o di stupro [3], applicandovi l'ultimo supplizio.

Una costituzione di Costantino pare abbia pure, in tutti i casi di violenza pubblica, rimpiazzata la deportazione con la pena di morte [4]. Ma Giustiniano non mantenne questo rigore che in caso di ratto in una donna maritata, di una vergine, di una vedova, o di una religiosa, *Sanctimonialis*, od anche di uno schiavi di altri [5]), fatti puniti anteriormente da Costantino, con la pena eccessiva del fuoco, del piombo fuso per i complici, ecc.

Il divieto di mantenere in casa propria degli uomini armati, *Bucellarii* o *Isaurii seu armata mancipia*, fatto già colpito come violenza | II, **188** | pubblica [6]), fu rinnovato contro i privati, nel 468, da Leone ed Anthemio, sotto pena di un' ammenda di cento libbre d' oro, e di più grave castigo, se ne fosse il caso, ed anche della decadenza contro i Rettori di provincia, che avessero dissimulato o tollerato questo abuso, e della pena capitale, sia contro essi, che contro i capi de' loro uffici, *Primatibus videlicet apparitionis suae personis* [7]).

Si applicano pure le pene della legge *Julia de vi publica* a coloro che esigevano delle tasse non autorizzate [8]).

Una importante osservazione da fare, e che risale anche all'epoca della Republica [9]), e alla più recente dell'Impero, è che spesso esisteva un'intima connessione tra l'incriminazione per violenza pubblica ed il delitto di lesa maestà. Gli stessi fatti potevano dunque essere spesso proseguiti sotto l'uno e l'altro capo di accusa: così il fatto del magistrato che esigeva delle imposte irregolari, o non autorizzate, *Vectigalia nova* [10]), o che abusava della sua autorità per intralciare l'azione della giustizia [11]), o che violava la legge sulla garenzia dovuta al cittadino romano, il quale produceva ap-

---

[1]) V. Dig., XLVIII, 6, 10, § 1; XLVII, 2, *de vi privata*.

[2]) V. Dig., XLVIII, 6, 5, § 2, allo stesso titolo.

[3]) V. Dig., XLVIII, 6, p. 3, § 4, allo stesso titolo.

[4]) V. Cod. J., IX, 12, *ad leg. Jul. de vi publica*; confronta Cod. Th., IX, 24, *de raptu virginis*: IX, 25, *de raptu sanctim.*

[5]) V. Cod. J., IX, 13, *de raptu virginis seu viduae nec non sanctimon.*, cap. 1, e fr. e § 1; Instit. J., IV, 18, 8; Du Caurroy, n.° 1399.

[6]) V. Dig., XLVIII, 6, 3, *ad leg. Juliam de vi publica*.

[7]) V. Cod. J., IX, 12, 10, *ad legem Juliam de vi publica*.

[8]) Vedi Digesto XLVIII, 6, 12; XLVIII, 14, fr. 1, § 3, *ad legem Juliam de ambitu*, Cod. J., IV, 62; Serrigny, n.° 833.

[9]) V. Cicerone (*Partit. orat.*, cap. 105; *pro Cluentio*, 136; *Philippic.*, 136, 138; *pro Caelio: de vi quaeritis quae lex ad imperium ad majestatem, ad statum patriae, ad salutem omnium pertinet*) non definisce mai, secondo Laboulaye (*Essai*, p. 317), il delitto di lesa maestà, senza introdurvi il delitto di violenza.

[10]) V. Dig., XLVIII, 6, 12; Dio. Cass., LIII, 15; Laboulaye, *Essai*, n.° 318; Serrigny, n.° 883.

[11]) V. Dig., XLVIII, 6, 10.

pello innanzi all' Imperatore [1]) o che impediva a questo cittadino di recarsi in tempo utile in Roma per domandare giustizia [2]).

Ma il magistrato che, [II, **189**] in origine, doveva uscire dalla sua provincia immediatamente, e recarsi a Roma, nei tre mesi, per rendere conto della sua amministrazione [3]), doveva, invece, sotto il Basso Impero quando era responsabile verso il Prefetto del Pretorio, restare nella sua provincia almeno quaranta giorni dopo il termine delle sue funzioni, per facilitare le querele al suo superiore legittimo [4]). Ciò risulta da una costituzione di Zenone, resa nel 475, e da costituzioni anteriori di Arcadio ed Onorio, per gli *Adsessores* ed i *Cancellarii* [5]).

[II, **190**] h) — Del delitto di lesa maestà.

Le diverse infrazioni dei funzionarî si trovavano spesso confuse, anche dal punto di vista della responsabilità finanziaria, nell' incriminazione così vasta o piuttosto indefinita del delitto di lesa maestà, *majestas.*

L' attentato contro la sovranità del popolo romano fu conosciuto e punito già sotto la Repubblica col delitto di alto tradimento, *Perduellio* o anche al difuori di esso [6]). Quest' ultimo termine aveva abbracciato, in origine, sotto la monarchia, ogni attentato contro la pace pubblica, e non solamente contro il sovrano in ispecie [7])

La legge delle dodici tavole puniva d' altronde con la pena di morte colui che aveva attirato il nemico sul territorio romano, o consegnato qualche cittadino al nemico, *ad hostes* [8]). Ma in seguito si stabilì la nozione della sovranità del popolo romano, come l' ha definita Cicerone [9]), e venne considerato come un delitto di lesa maestà, ogni fatto che atten-

---

[1]) V. Dig., XLVIII, 6, 7.

[2]) V. Dig., XLVIII, 6, 8; Tacit., *Annal.*, IV, 13.

[3]) V. Dio. Cass., LIII, 15.

[4]) C. *unic.* Cod. J., *ut. omnes judices*, etc., I, 49; I, 51, 3, 8, *de adsessoribus*; Novella VIII, cap. 9; CXXVIII, cap. 23 e CLXI, cap. 1; Laboulaye, *Essai*, p. 318, nota 1.

[5]) V. Cod. Th., I, 35, 1 e 18; C. J., I, 51, 3 e 8. *de adsessoribus.*

[6]) Sul delitto di *Perduellio* v. Walter, n. 803; Laboulaye *Essai*, p. 84; A. W. Zumpt, *Criminalrecht der roem. Republik*, I, 1, p. 88, 96, 132, 386; I, 2, p. 69, 326; II, 1, p. 227; 249, 376; II, 2, p. 229; Lange, *Alterth.* 3.ª ed., I, p. 301, 383, 405, 457, 595, 835; Geib, *Criminalprocess.*, p. 59 e s.

[7]) V. Walter, n.° 803, nota 1; in senso contrario, Koestlin, Rubino e Rein, *Criminalrecht*, p. 167, che vede nel fatto di Orazio una *perduellio*, perchè aveva usurpato il potere giudiziario. Confronta Rudorff, II, § 111, e A. W. Zumpt, *Criminalrecht*, I, p. 8, 96, 132, 336; T. Mommsen, *r. Staatsrecht*, 2.ª ed., II, 529, 598, 601.

[8]) V. Digesto, XLVIII, 4, 3. *ad legem Juliam majestatis.*

[9]) Cicerone *apud* Quintilian., *Institut. orat.*, VII, 3 e 5.

tasse a questa dignità [1]). È in questo senso che furono [II, **191**] emanata parecchie leggi organizzando un' istanza pubblica, *Publicium judicium*, contro questo delitto. Tale fu la legge *Gabinia* contro le riunioni segrete [2]), e la legge *Apuleia*, emanata probabilmente nel 653 di Roma o 101 av. G. C. [3]), ma di cui la data ed il tenore non sono ben certi; la legge *Varia*, promulgato nel 663 o 664 di Roma o 90 av. G. C., [4]), che istituiva una Commissione speciale contro i fautori dell' insurrezione italica, vale a dire contro la congiura di M. Druso. Infine il dittatore Cornelio Silla emanò, nel 673 di Roma o 89 av. G. C., una legge *de majestate* [5]). Essa colpiva ogni Governatore che usciva dai confini della sua provincia, levava truppe o intraprendeva guerre di sua privata iniziativa, o penetrava nel paese di un re alleato senza l' autorizzazione del Senato e del popolo.

Pare che questi eccessi di potere di un Governatore cadessero pure sotto l' impero della legge *Julia repetundarum*, come delitti speciali ai magistrati [6]). La legge Cornelia sostituiva ai comizi il giurì, e l' esilio alla pena di morte [7]), ma puniva le parole come gli atti che offendevano la dignità del popolo romano [8]). Fu in forza di questa legge che il tribuno Cornelio fu accusato, nel 687 di R. o 67 av. G. C., per aver [II, **192**] rimesse in vigore le antiche prerogative del tribunato [9]).

La legge Cornelia fu in seguito rimaneggiata dalla legge *Julia de majestate* resa nel 708 di R. o 46 av. G. C. [10]), che colpiva i colpevoli di esilio e di confisca [11]). Ma Antonio fece accordare l' appello al popolo ai condannati

---

[1]) V. Cicerone, *de oratore*, 39; *Partit. orator.* 30; *de juventute*, 11, 17, 18; *in Verrem*, IV, 31.

[2]) V. Porcius Latro, *in Caton*, 19.

[3]) V. Cicerone, *de oratore*, II, 25, 49; Walter, n.° 803, nota 8; Laboulaye, p. 236, 249; Rudorff, I, p. 82; II, p. 69; A. W. Zumpt, I, 1, p. 229.

[4]) V. Valer. Maxim., VIII, 6, 4; Ascon., *in Scaurum*, p. 22; e *in Cornelium* p. 79; Orelli, Appiano, *de bello civili*, I, 37; A. W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, 1, p. 249; Walter, n.° 803, nota 9; Rudorff, I, § 33, p. 82, nota 5.

[5]) Sulla legge *Cornelia de majestate* , v. Cicerone, *in Pisonem* 21; *pro Cluentio*, 35; *in Verrem*, I, 5; *ad familiares*, III, 11; Asconio *in Cornel.*, p. 59; Ammian. Marcellin., XIX, 12, 17; A. W. Zumpt, *Criminalrecht*, II, p. 376 e 1.ª ed.; Laboulaye, *Essai*, p. 267; Walter, n.° 803, nota 10; Rudorff, I, 82; II, p. 367; Lange, II, 3.ª ed., 1879, p. 665 e s.

[6]) V. Cicer., *in Pisonem*, 21; Rudorff, I, p. 82, nota 6.

[7]) Cicer., *Epistol.*, III, 11, 2.

[8]) Tacito (*Annal.*, I, 72) è dunque inesatto; confronta Ammian. Marcellin., XIX, 12, 17.

[9]) V. Ascon., *in Cornelium*, p. 59, Orelli.

[10]) V. Cicer., *Philippic.*, I, 9; Rudorff, II, p. 367, nota 13; Rein, *Criminalrecht*, p. 550, 559; Lange, *roem. Alterthümer*, II, 5.ª ed., p. 667; III, 2.ª ed., p. 292, 455, 505.

[11]) V. Sveton., *Caesar*, 42; Capitolin., *Pertinax*, 6; Paul., *Sentent. recept.*, V, 29, 1; Drumann, *Geschichte Roms*, III, 612; Rudorff, I, p. 83, nota 8; Laboulaye, *Essai*, p. 308; Zumpt, II, 2, p. 475 e s.

dal giurì per violenza pubblica o per lesa maestà, derogando a tutti i principî tradizionali sulle istanze pubbliche [1]).

Augusto, rimise in vigore e rimaneggiò probabilmente anche la legge di G. Cesare [2]); ed è la nuova legge che è commentata nei frammenti giunti fino a noi dai giureconsulti, ma modificata dalle decisioni imperiali [3]). La legge fu applicata alla dignità dell' Imperatore reputato oramai il solo rappresentante della sovranità popolare.

Augusto fu il primo a servirsi di questa legge nella sua *Cognitio* sui libelli [4]). Tiberio l'applicò pure alle offese che parevano indirizzate all' immagine del principe [5]), comprese da una interpretazione troppo elastica nell' incriminazione di lesa maestà [6]).

La giurisprudenza dovette anche accrescere arbitrariamente le pene in questa materia, secondo i regni: « Tiberio, [II, **193**] dice Montesquieu [7]), « aggravò la legge di lesa maestà. La procedura innanzi alla *quaestio maje-* « *statis*, osserva Eduardo Laboulaye [8]), differiva dalle procedure portate « innanzi le altre commissioni, in quanto si era molto più propensi a rice- « vere come accusatori e come testimoni persone che non si ammetterrebbero « comunemente nè all'accusa nè alla testimonianza, come gente colpita d'in- « famia, donne, schiavi, etc. [9]). Il Digesto non dice ciò che fu la legge di « Augusto che introdusse questa importuna facilità; e forse occorre scen- « dere fino a Tiberio, per incontrare le prime tracce di questa innovazione, « ma dal regno di questo Principe geloso, per l' accusa del delitto di lesa « maestà, ogni deposizione fu buona, ogni delazione ricevuta. Come dice « Plinio [10]), in ogni casa, vi fu un accusatore domestico e toccò al padrone « tremare dinanzi allo schiavo ».

In questa materia, la giurisdizione del Senato o quella stessa del solo

[1]) V. Cicer., *Philippic.*, I, 21; A. W. Zumpt, II, 1, p. 382; II, 2, p. 485; Laboulaye, p. 309.

[2]) V. Laboulaye, p. 314; Perezius, *ad Codic.*, IX, 8; Lange, *r. Alterthum*, 3.ª ed., II, p. 667, 729; III, 292, 455, 505.

[3]) V. Paul., *Sentent. receptae*, V, 29; Digesto, XLVIII, 10; Cod. Th., IX, 5; C. J., IX, 8; Walter, *in Neuen Archiv d. Criminalrecht*, XIII, p. 31 e s.

[4]) V. Tacit., *Annal.*, I, 72; Sveton., *Octav.*, 55; Dio. Cass., LVI, 27.

[5]) V. Sveton., *Tiber.*, 58; Rudorff, II, p. 83, nota 12.

[6]) V. Tacit., *Annal.*, I, 73, 74; II, 50; III, 38, 67; VI, 18, XIV, 48; Sveton., *Tiber.*, 58; *Domitian.*, 10, 12; Digesto, XLVIII, 4, fr. 4, § 1; fr. 5, 6; p. 5, 6; Laboulaye p. 427.

[7]) V. Montesquieu, *Grandeur et décadence des Romains*, cap. XIV, p. 295, 298, ed. Lefèvre, 1839; vedi pure Saint Evremond, cap. 17.

[8]) V. Ed. Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles*, p. 315.

[9]) V. Digest., XLVIII, 4, fr. 7 ed 8, *ad legem Juliam majestatis*.

[10]) Plin., *Panegyr.* 42: *Omnes accusatore domestico liberasti unoque salutis publicae signo, illud ut sic dicam, servile bellum sustulisti, in quo non minus servis quam dominis praestitisti: nos enim securos, illos bonos fecisti.*

Imperatore, o la *Cognitio* dei magistrati superiori rimpiazzò ben presto completamente, dal secondo secolo, quella del giurì [1]). Ma per reagire contro l'aggravio della penalità, i giuristi si sforzarono allora di restringere la [II, **194**] nozione della lesa maestà agli attentati direttamente portati alla sicurezza dello Stato od alla potenza del Sovrano [2]). In questo caso il crimine prese di nuovo il nome di *Perduellio* [3]). Al contrario per i casi meno gravi di lesa maestà, si applicavano le pene più dolci, al tempo del giureconsulto Paolo, mentre che si gettavano alle bestie e si bruciavano vivi i colpevoli di *Perduellio*, se essi erano *Humiliores*, e si mettevano a morte gli *Honestiores*. Di più, in questa materia, nessuna dignità esentava dalla tortura [4]).

Dal tempo di Marco Aurelio [5]), non solo l'accusa non fu interrotta dalla morte del colpevole, ma l'azione potette ancora essere intentata contro la sua memoria [6]), in maniera che la confisca appariva incorsa dal giorno stesso del delitto, per l'effetto retroattivo della sentenza, *damnatio memoriae*.

Theodosio, è vero, si mostrò molto indulgente per le accuse verbali indirizzate alla sua persona [7]). Ma Arcadio ed Onorio, nel 397, punirono come *Perduellio* i tentativi di omicidio contro gl' *Illustres*, per conseguenza contro i ministri, i Senatori ecc. [8]), ed altri andarono anche più in là [9]).

Dal III secolo della nostra [II, **195**] era, si è visto che la morte era già la pena applicata [10]) e ne furono colpiti i martiri cristiani [11]). I primi Imperatori vi avevano annessa la confisca totale [12]).

Una misura barbara, la quale non era stata praticata che sotto Sylla

[1]) V. Walter, n. 803, nota 15; Rudorff, II, p. 368, nota 17; Laboulaye, *Essai*, p. 412, 413, 421, 428, 430, 442.

[2]) Dig., XLVIII, 4, 11; Paul., *Sent. recept.*, IV, 29, 1; *Instit. J.*, IV, 18, 3; Walter, n. 803, nota 16; Rudorff, I, p. 87, nota 14.

[3]) V. Dig., XXXVII, 14, 4, *de jure patr.*, confrontato con XLVIII, 4, 9; XLVIII, 2, 20, *de accus.*; Cod. J., IX, 52, 2, *de bon. eor.*; v. intanto Rudorff, II, p. 368; Rein, p. 498.

[4]) Paul., *Sentent. recept.*, V, 29, 1 e s.

[5]) V. Rudorff, II, p. 368, nota 17.

[6]) V. Digest., XLVIII, 4, 11; XLVIII, 2, 20; C. J., IX; 2, 7 ed 8, *ad leg. Cornel. maj.*; XXXVIII, 16, 1, § 34, *de suis.*; *Jnstit. J.*, III, 1. 5 e IV, 18, 3; Du Caurroy, n. 1391.

[7]) V. Cod. Th., IX, 4, 9, 7, *si qui imperat. maledix.*

[8]) V. Cod. Justin., IX, 8, 5, *ad legem Juliam majestatis.*

[9]) V. C. Th., IX, 21, 3, *de vestibus olov.*; C. J., I, 23, 6, *de rescr.*, IX, 5, 1, 1, *de privat. carcer.*

[10]) V. Paul., *Sentent. recept.*, V, 29, 1; C. J., IX, 8, 5; Tacit., *Annal.*, III, 38, 50, 68; IV, 42.

[11]) Rudorff, II, p. 309.

[12]) V. Plin., *Panegyr.*, 42; C. J., IX, 8, 5; Novell. CXXXIV, cap. 13.

contro i figli dei proscritti [1]), fece colpire, sotto Arcadio ed Onorio, i figli dei condannati per delitto di lesa maestà [2]). L'eunuco Eutropio avendo fatto condannare ingiustamente per questo delitto, da una commissione che delegò l'Imperatore Arcadio, Timasio, antico generale di Theodosio, suo figlio Siagrio e sua moglie Pantalea [3]), costei si rifugiò in una chiesa di Costantinopoli invocando il diritto di asilo; il vescovo Nettario fece opposizione a che ella ne fosse strappata con la forza, malgrado gli ordini di Eutropio. Costui pretendeva opporre un' eccezione al diritto di asilo per gli accusati del crimine di lesa maestà. Il Ministro [4]) dovette cedere, e limitarsi a emanare, per l'avvenire, una legge sull'interpretazione ed il regolamento del diritto di asilo [5]), escludendolo per i condannati di delitti; il solo diritto d'appello era riservato. Questa legge generale colpiva *a fortiori* gli autori del delitto di lesa maestà.

Una legge [II, **196**] del 4 settembre 397 rivelò la portata minacciosa di questa incriminazione che comprendeva tutti gli attentati non solamente contro il Principe e la sua famiglia, ma ancora contro i suoi Ministri ed i suoi Ufficiali [6]).

Nel 396, i figli dei condannati per delitto di lesa maestà furono colpiti d' incapacità a raccogliere le successioni della loro madre od avola e di tutti i loro parenti, ed anche l' eredità ad essi concessa col testamento di un *Extraneus*, di occupare alcuna funzione pubblica, di maniera che essi furono votati all' infamia ed alla povertà fino alla morte [7]). Fu lasciata solamente alle figlie la *Quarta Falcidia* sui beni della loro madre [8]). L' emancipazione fatta dopo di questa legge non potè arrecare profitto ai discendenti [9]).

Le alienazioni operate dal colpevole dopo il progetto di crimine furono

---

[1]) V. gli autori citati da Lange, *r. Alterth.*, II, 3.ª ed., 702; III, 2.ª ed., p. 158; V. Dionys, VIII, 81; già il Codice Theodosiano, IX, 22, 6, priva i figli dei beni dei loro padri.

[2]) V. C. J., IX, 6, 5, § 1, 3, 4, 6, *ad legem Juliam majestatis*, tratta della legge 3, Cod. Th., IX, 14, *ad legem Corneliam de Sicariis*. Già, per questo delitto e quello della magia, i figli erano esclusi dai beni dei loro padri. V. C. Th., IX, 2, 4, 24, 6, *de bonis damnatorum* ; v. intanto c. 8, § 3 e c. 23 ; *eodem titulo*.

[3]) V. Zosim., V. 9 e 10; Amedeo Thierry, *Alaric*, 2.ª ed., 1880, in-12, p. 130, 138, 238.

[4]) V. Sozomen., VIII, 7 e Amedeo Thierry, opera citata, p. 133.

[5]) V. C. Th., IX, 45, 3, per i debitori del fisco e gli schiavi del Principe, e per gli accusati di delitti, C. Th., IX, 40, 16, *de non excip. damnatis a clericis vel monachis solo appellandi jure tributo.*

[6]) V. C. Th., IX, 4, 3; Amedeo Thierry, *Alaric*, p. 138.

[7]) V. C. Th., IX, 14, 3, *ad legem Corneliam de Sicariis, pr.* : *Sint postremo tales ut his perpetua egestate sordentibus iis et mors solatium et vita supplicium.*

[8]) V. Cod. Th., IX, 14, 3, § 2, *ad legem Cornel. de Sicariis*

[9]) V. ibid., c. 3, § 4, *eodem titulo.*

dichiarate nulle [1]). La sposa conservò tuttavia la sua dote e l'usufrutto dei doni *Propter nuptias* [2]). Gli stessi rigori si estesero ai discendenti dei satelliti, agenti o complici del condannato [3])

Una legge degli stessi Imperatori, indirizzata al Prefetto del pretorio Eutychiano, nel 399, decide intanto, in apparenza in una maniera generale, che la pena deve raggiungere soltanto i colpevoli e non i loro parenti o amici innocenti [4]). [II, **197**] Ma è probabile che quei Principi avessero inteso riserbare la crudele eccezione, ammessa pel caso di delitto di lesa maestà, e già consacrata nel 356 e nel 358 da Costanzo e da Giuliano [5]), nel 364 da Valentiniano [6]) e nel 380 da Graziano, Valentiniano, Theodosio [7]). Infine, nel 421, Onorio e Theodosio confermano anche più formalmente la confisca a detrimento dei figli dei proscritti, in caso di crimine di lesa maestà, *cujus atrocitas nihil reliquit heredibus* [8]).

In definitiva, ne segue dall'insieme delle leggi in uso nel Basso Impero, relativamente ai delitti commessi dai magistrati, specialmente in materia finanziaria, che la penalità fu aggravata e più volte rinnovata e riprodotta; ciò che prova, come la testimonianza degli altri testi, l'inefficacia del controllo giudiziario.

I costumi erano più forti delle leggi: la corruzione e la rapacità degli agenti del fisco e della stessa giustizia [9]), disanimavano i contribuenti, e particolarmente i Decurioni e Senatori delle città comprese nella solidarietà della riscossione dell'imposta.

La mancanza di un tribunale dei conti indipendente [II, **198**] e regolare non può essere riparata dal rigore delle leggi repressive. Esse rimasero impotenti a preservare il Basso Impero dall'influenza contagiosa dell'arbitrio e del dispotismo.

---

[1]) V. ibid., c. 3. § 4, *eodem tit.*

[2]) V. ibid., c. 3, § 5, *eodem tit.*

[3]) V. ibid., c. 3. § 6, *eodem tit.*

[4]) V. Cod. Th., IX, 40, 18, *de poenis.* Cfr. Cod. J., IX, 47, 22, *de poenis* e Dig., L, 17, 74, *de regulis juris;* Cod. Th., IX, 42, 1 e V, 16, 24; Cod. J., *de donat. inter virum et uxorem,* sulla dote della moglie del condannato, costituzione emanata da Costantino nel 311, e C. Th., IX, 46, 15, *de poenis.*

[5]) V. C. Th., IX, 42, 2 e 4, *de bonis proscriptorum.*

[6]) V. C. Th., IX, 42, 6, *de bonis proscriptorum.*

[7]) V. C. Th., IX, 42, 8, § 3, *de bonis proscriptorum* e nel 383, c. 10, *eodem titulo.*

[8]) V. C. Th., IX, 42, 23, *de bonis proscriptorum.*

[9]) V. Montesquieu, *Décadence*, cap. XVII, tomo 2, p. 315, ed. Lefèvre: Bethmann-Hollweg, III, p. 24 e 33; Bouchard, p. 450, 465, 468, 474, 475, 198.

[II, 199] CAPITOLO II.

Del controllo della contabilità dei comuni.

PRELIMINARI.

Noi seguiremo, in ciò che concerne il controllo della contabilità dei comuni, lo stesso ordine seguito per quello dello Stato, esaminando successivamente il controllo degli Ordinatori o Amministratori, poi quello dei Contabili in contanti o in natura, sia dal punto di vista amministrativo, sia dal punto di vista giudiziario.

Ricordiamo solamente, in questa introduzione, che il regime comunale aveva subìto, più che qualunque altro, l'influenza delle istituzioni del Basso Impero. I progressi della monarchia dispotica, estendendo la tutela amministrativa, avevano diminuita la ricchezza e l'indipendenza dei municipi. Si sa che i Decurioni, sottoposti sempre più alle cariche dei funzionari dello Stato, da una moltitudine di servizi gratuiti e obbligatori, furono attaccati alla Curia, che essi tendevano continuamente a disertare.

Ciò non poteva che rendere l'amministrazione municipale [II, 200] meno zelante, e più sospetta di frode o di dolo.

Di là nacque la necessità di un controllo sempre più rigoroso sugli agenti delle città.

[II, 201] SEZIONE I.

Del controllo amministrativo degli agenti comunali.

I principî esposti nel capitolo precedente regolavano anche il controllo amministrativo municipale. Così dovremo distinguere gli Amministratori propriamente detti dai Contabili in natura e in contanti.

Infatti, si ripresentano qui le stesse distizioni che nella materia della contabilità dello Stato. Gli amministratori propriamente detti geriscono gli affari della città, ordinano le spese e dispongono l'emissione dei mandati, mentre i contabili hanno il maneggio del danaro, il pagamento e le ricevute, in una parola ciò che Ulpiano chiamava la *Tractatio pecuniae* appartenente al comune.

[II, 202] #### § 1. — Del Controllo degli Ordinatori.

I magistrati, investiti del potere esecutivo sotto il titolo di Duumviri, Curatore della Repubblica, o di semplici Curatori delegati dalla Curia,

dovevano, secondo le regole anteriori [1]), presentare il loro conto all' assemblea chiamata ad amministrare con le sue deliberazioni il patrimonio municipale, vale a dire al Consiglio o Senato locale, *Curia* [2]).

Questo conto veniva reso ogni anno, alla fine della gestione dei magistrati annuali, e, dai Curatori temporanei, dopo il termine del loro mandato, secondo il dritto comune, che obbliga ogni mandatario a render conto, *Rationes reddere* [3]). Infatti, le regole del mandato dovevano razionalmente applicarsi, anche quando gli statuti municipali e le costituzioni imperiali non avessero sanzionato e sottoposto a regolamento queste sanzioni, come lo avevano fatto certamente secondo i testi che possediamo.

Questa resa di conti consisteva nel presentare [II, **203**] uno stato esatto delle esazioni che il magistrato avea dovuto fare eseguire contro i debitori della città, sotto la propria responsabilità. In senso inverso, è certo che il magistrato doveva render conto al consiglio delle spese che egli aveva ordinate o dovute *ordinare*, nel limite dei crediti accordati dal Senato locale, e dei mandati per cui aveva *emesse le ordinanze* e le aveva consegnate a vantaggio dei creditori, di cui aveva liquidati i crediti contro il comune [4]). Infatti, bisogna distinguere, come abbiamo fatto, a proposito delle finanze dello Stato, tra l' atto di ordinare una spesa, l' atto di liquidazione dei diritti del creditore e l' emissione di un mandato di pagamento a profitto di costui, sul Cassiere o Ricevitore incaricato del maneggio del danaro.

Sotto l' uno e l' altro punto di vista, il magistrato era tenuto a portarvi non solamente la sua buona fede, ma la diligenza di un buon padre di famiglia in generale, *exacta diligentia*. Vale a dire che egli risponde del suo dolo e della sua colpa leggera, in caso di pregiudizio cagionato alla città [6]).

---

1) Vedi la legge *Julia Genetiva*, c. 86; la legge *Malacitana*, cap. 67, 68; Mommsen, *Stadtrechte*, p. 451, 452; Houdoy, p. 513 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 539; Quinion, *Du municipe romain*, 1859, p. 120 e s.

2) Il frammento 2, § 4, nel Digesto, L, 1, *ad municipalem*, sembra ammettere che la Curia doveva autorizzare i contratti, benchè a Pozzuoli ed a Malaca (*lex Malacitana* cap. 63), i Duumviri, pare, vi abbiano proceduto da soli. V. Dig., XLIV, 7, 35, § 2; Quinion, p. 55 e s., 90, 102 e s., 106 e s.; Mommsen, *Stadtrechte der latin. Gemeinden*, p. 477; ed. Laboulaye, *Les Tables de bronze*, p. 46; Garsonnet, *Histoire des locations perpétuelles*, p. 174 e s., Parigi, 1879. Ciò poteva dipendere dalle carte locali; in generale, io credo che in virtù di una deliberazione anteriore. i Duumviri potevano trattare; in seguito si potette aggravare il controllo.

3) Vedi Digesto, XVII, 1, 5, p. e § 1; 8, § 3; 20 e 27, § 2, *Mandati*; Ortolan, III, n. 1554; Quinion, *op. cit.*, p. 120. Vedi sulla resa dei conti in generale, p. 134 e le note p. 391 e s. del testo francese.

4) Sul conto di gestione degli amministratori municipali, v. Dig., L, 8, fr. 3, § 1 e 2, *de administ. rerum ad civit. pertin.*; L. 10, fr. 2, § 18 e fr. 3, § 1, *de operibus pubblicis*.

5) Il magistrato municipale è tenuto ad esercitare vigilanza sulla sua gestione. V. Dig., L, 1, fr. 6, *de adm. rerum*: L, 1, fr. 14, *ad municipalem*: v. Quinion, p. 121; Houdoy, p. 538 e s.

La Curia poteva mettere a carico del magistrato i danni equivalenti alla riparazione delle sue mancanze. Così il Curatore che aveva dato in fitto, senza cauzione, gl' immobili o i *Vectigalia* della città, rispondeva dell' insolvenza del fittavolo [1]) [II, **204**].

Il Curatore dei lavori pubblici che aveva conservato il denaro che avrebbe dovuto ricevere o versare, per distribuirlo o rimetterlo agli intraprenditori o operai dei lavori pubblici, doveva, di pieno diritto, gl' interessi di queste somme [2]); quegli che aveva preso a prestito per la città, senza il consenso precedente della Curia, ne rispondeva egli solo verso i terzi, a meno che la somma non fosse stata di profitto alla città, nel qual caso la città era tenuta *de in rem verso*, od anche per una *Condictio* come si è spiegato precedentemente [3]).

Se il Curatore della repubblica aveva trascurato di sorvegliare i lavori della città, ne rispondeva per la durata di quindici anni, come gli appaltatori [4]). Nel caso in cui questo Curatore avesse, in seguito a contabilità occulta, indebitamente maneggiato fondi pubblici, restava responsabile alla fine della sua gestione, e doveva il capitale e gl' interessi [5]). Era lo stesso del magistrato che aveva trascurato di esigere il danaro dovuto alla città a titolo di legati [6]).

I conti dei Curatori erano soggetti a controllo del Governatore, che aveva in mano i registri ed i conti dei *Tabularii* della città, come quelli dei cassieri, [II, **205**] i cui conti e le quietanze date dai terzi creditori controllavano i mandati dell' ordinatore, come le quietanze rimesse ai terzi debitori constatavano le esazioni.

Il Governatore regolava in ultima istanza i conti degli amministratori municipali [7]), salvo ricorso al Vicario ed al Prefetto del pretorio, o all' Imperatore secondo la via gerarchica ordinaria.

---

[1]) Il magistrato doveva esigere cauzione dagli appaltatori o aggiudicatari, vedi Houdoy, p. 538; Quinion, p. 122; v. Dig. L, 8, fr. 3, § 1, *de adm. rer.*; di solito i beni comunali erano locati a lungo termine o ad enfiteusi. V. C. J., XI, 6, 7, *de fund. patrim.*; C. J., XI, 63, 3, *de locat. praediorum civ.*; Garsonnet, *Hist. des locations perpétuelles*, p. 175, Parigi, 1879; Quinion, *Thèse*, p. 88 e s.; J. Lefort, *Histoire des locat. perpet.*, p. 31 e s.

[2]) V. Dig., L, 8, 9, § 10, *de admin. rerum*; Quinion, p. 124; Houdoy, p. 539.

[3]) V. Dig., XII, 1, 27, *de rebus creditis*. Peraltro il Savigny, come si è già detto, ammette che in caso di *Mutuum*, la città non è mai tenuta che *de in rem verso;* Quinion, p. 103 e s.

[4]) Il Curatore della città doveva sorvegliare i lavori sotto la sua responsabilità. V. C. J., VIII, 12 8, *de operibus publicis*; v. Quinion, p. 124. V. intanto Houdoy, p. 524 e s.

[5]) V. Dig., L, 8, fr. 9, § 10, *de admin. rerum ad civit. pertin.*; v. Quinion, p. 124. Questo testo suppone una contabilità occulta o irregolare.

[6]) V. Dig., L, 1, 38, § *ad municipalem*; Cod. J., XI, 30, 2, *de adm. rerum publicarum*; v. Quinion, p. 123; Houdoy, p. 429.

[7]) Il Governatore regolava definitivamente, dopo la Curia il conto delle amministrazioni delle Città. V. C. J., VIII, 13, 1; Plin., *Epistol.*, X, 150; Willems, 5.ª ed., p. 604; Houdoy, p. 428, 544.

In tutti i casi, i conti dei Curatori erano soggetti a revisione per la durata di venti o dieci anni, secondo che si trattava di loro o dei loro eredi, ed anche dopo dieci anni, in caso di errore di calcolo [1]).

Non solamente questo magistrato era tenuto personalmente, ma si procedeva su i pegni che aveva forniti [2]), o sulla cauzione che avea dovuto presentare [3]), od anche, contro i suoi colleghi ai quali uno stesso affare fosse stato affidato indiviso [4]); e, in mancanza, quelli che lo avevano designato alla scelta delle Curia, *Nominatores*, erano responsabili dei danni-interessi dovuti al tesoro della città [5]).

Vi erano su questi diversi punti, nelle leggi romane, numerose distinzioni, pel cui dettaglio rimandiamo [II, **206**] alle notevoli tesi di laurea, svolte dai Signori Quinion, Hébert e Houdoy, dinanzi la facoltà di dritto di Parigi, e che abbiamo già citate, senza dimenticare il lavoro anteriore del Migneret sull'amministrazione municipale dei romani.

Limitiamoci, quanto alla responsabilità del magistrato municipale, a stabilire qualche regola generale.

Occorreva distinguere, prima, se questo magistrato era ancora o no sottoposto all'autorità paterna. Nel primo caso, vale a dire quando il *Duumvir*, per esempio, era *Filius Familias*, se era stato scelto malgrado l'opposizione di suo padre, quest'ultimo non era tenuto ad alcuna azione di danni, tranne forse che nella misura dei peculio affidato al figlio.

Ma, quando non si era opposto alla nomina di suo figlio, il padre di famiglia rispondeva verso la città di tutti gli atti dannosi del figlio di famiglia magistrato (v. Digesto, L. 1, § 1 a 4, *ad municipalem*). Al contrario, per i danni cagionati dall'amministrazione ai privati, il padre non era parimenti tenuto che, *de peculio*, per le conseguenze di fatti compiuti da sua figlio, amministratore o Decurione, in questa qualità (v. Digesto, L, 1, 2, § 5, allo stesso titolo, [II, **207**] e XV, 1, 3, § 13, *de peculio*, nonostante la legge 2 del Codice di Giustiniano, IV, 26, *quod cum eo qui alieno*).

In ogni caso, l'obbligazione del padre di famiglia non era che sussidiaria a quella del figlio, e la moglie non poteva essere chiamata in giudizio a causa della gestione di suo marito.

---

[1]) Sulla revisione dei conti dei magistrati municipali, v. Dig. L, 8, 8, *de admin. rerum ad civitatem pertinentium*: v. Quinion, p. 120.

[2]) Il magistrato rispondeva, è i pegni forniti, con la sua amministrazione. Vedi Dig., L, 1, 38, *ad municipalem*; Quinion, p. 139; Houdoy, p. 547 e s.

[3]) Sulle cauzioni dei magistrati, vedi Dig., L. 1, 17, § 14 e 15, *eodem titulo*: Quinion, p. 133 e s. e 136; Houdoy, p. 553 e s. e nota a vol. II, p. 224.

[4]) Sulla responsabilità in solido dei magistrati locali, v. Cod. J., VIII, 12, 8, *de operibus pubblicis*; Quinion, p. 137 e s., 139 e s.; Houdoy, p. 556.

[5]) *Sui Nominatores*, v. C. J., XI, 35, 1 e 2, *Quo quisque ordine*; Migneret, *Essai sur l'administration municipale*, p. 140 e 1; Parigi, 1846; Quinion, p. 133 e s.; Houdoy, p. 554 e s.

Inoltre, le leggi romane avevano organizzato un sapiente sistema di garenzie a vantaggio delle città. Non solo il magistrato doveva promettere, e in tempo più remoto con giuramento, di rendere la città indenne dei suoi errori, ma dare cauzione anticipata, *rem Republicae salvam fore*, presentando fideiussori solvibili, ma per dippiù, prima di uscire di carica, l'amministrazione designava il suo successore a scelta della Curia; il *Nominator* rispondeva di questa designazione, nel caso in cui il successore non fosse solvibile allorchè lasciava le sue funzioni (vedi Dig., L, 1, 15, § 1 e Codice Giustiniano, XI, 31, 1, *Quo quisque ord.*) nonostante altri testi che il Quinion nell'opera citata, p. 134 e s., ci sembra abbia conciliato con i precedenti.

Quanto al resto i fideiussori, come il *Nominator*, non rispondevano che dei danni che avevano potuto prevedere da parte dell' amministratore e non delle pene pecuniarie incorse a sèguito dei suoi delitti.

Interessava ancora distinguere se vi erano [II, **208**] uno o più magistrati responsabili di un atto amministrativo. In generale, esistevano dei *Duumvirs* o edili etc., e incaricati indivisibilmente di un onore municipale. Essi potevano rimpiazzarsi l'un l'altro, a meno che ciò non fosse vietato da una clausola contraria della carta locale, ed opporre il loro *veto* l'uno all'altro; la loro responsabilità era dunque solidale, in ragione dei loro obblighi (v. Digesto, L. 1, 21 e 25, *ad Municipalem*, vedi Quinion, p. 139 e s.).

Resta a determinare l'ordine da seguire per la città nello esercizio delle sue azioni contro queste diverse classi di persone.

Se un solo dei magistrati, chiamati ad esercitare congiuntamente la gestione, aveva commesso l'atto dannoso al comune, questo doveva agire prima contro di lui, o contro i detentori dei beni da lui dati in pegno per garanzia della sua gestione, e sussidiariamente contro le cauzioni da lui fornite alla Curia (v. Digesto, L. 8, 3, fr. e § 4) e, in caso d'insufficienza per questa azione, contro il *Nominator*, e infine contro il collega del magistrato (v. Dig., L. 1, fr. 11, § 1, e fr. 13, e Codice di Giustiniano, XI, 35, 4). Quando si trattava non più di onori, o magistrature municipali, ma di semplici cariche, *Munera*, affidate [II, **209**] a Decurioni, e fin dall'origine, *pro indiviso*, ognuno di essi era tenuto per l'intero, salvo ad agire in primo luogo contro l'autore del danno. Se, al contrario, questo *Munus* fosse loro stato conferito primitivamente, *pro diviso*, ciascuno degli amministratori non rispondeva che in ragione della parte che gli era stata attribuita nell'ufficio (v. Digesto, L. 8, fr. 3 e 9, § 8, *de adm. rer.*: Cod. J., XI, 35, 1, 2 e 3, *quo quisque ordine*), a meno che avendo potuto impedire l'atto, egli se ne sia astenuto; infine, soltanto sussidiariamente, la Città dopo l'amministratore, i suoi garanti, cauzionanti e il *Nominator*, poteva procedere contro il collega istesso.

Per ciò che riguarda le azioni di regresso, l'amministratore, allorchè ha fatto delle spese utili per la gestione che gli è comune con dei colleghi,

può agire contro di essi per l'indennizzo (v. C. J., XI, 37, 1, *Sumptus* etc.; Digesto, L., 8, fr. 2, § 9 e 10, *de adm. rerum*); con maggior ragione, colui che è stato obbligato a rispondere di un danno cagionato da un suo collega ha diritto di agire, sia per cessione dell'azione della Città, sia per azione utile contro costui. Il fideiussore di un magistrato agisce contro di lui secondo il dritto comune, ma non può agire contro i suoi confideiussori che domandando la cessione [II, **210**] d'azione del Comune. Infine il *Nominator*, obbligato a pagare, aveva diritto ad indennizzo verso il magistrato designato da lui. Ma otteneva egli un'azione utile contro i suoi colleghi, *Nominatores* come lui? Rimandiamo, quanto a queste controversie giuridiche, alle opere di Quinion (p. 146 e s.) e Houdoy (pag. 550 e s.).

Si sa come, secondo le leggi municipali di *Malaca*, di *Salpensa*, e di *Julia Genetiva*, si trovava organizzata la procedura di resa di conti dinanzi al Consiglio o Senato municipale [1]). È certo che dei regolamenti analoghi sussistevano pure, negli altri Comuni, sotto l'Impero, e che non erano scomparsi nel periodo seguente [2]). Solamente, l'intervento del Governatore doveva essere generalizzato [3]). È più che probabile che i conti dei magistrati gli erano sottoposti, come le altre deliberazioni del Consiglio locale, tanto più che il *Curator Reipublicae*, in addietro nominato *extra ordinem* dall'Imperatore, per riformare le finanze di una città era, ora, come un magistrato municipale ordinario, nominato dalla Curia, *Creatio*, sulla proposta del suo predecessore, *Nominatio*, [II, **211**] confermata dal Governatore [4]). Costui dovea dunque riserbarsi il giudizio in appello del conto di amministrazione, salvo ricorso al Vicario e al Prefetto del pretorio, ed egli l'annullava, per esempio, quando vi era una falsa transazione su difficoltà simulate [5]). Il Governatore era d'altronde giudice di diritto comune.

I rapporti dei magistrati col Senato locale erano cambiati sin dalla fine del secondo secolo: a poco a poco, infatti, per difetto di candidati ai posti di magistrati che dovevano eleggersi dai Comizî elettorali delle Città, i magistrati furono designati dai loro predecessori, o dal Governatore, *Nominatio*, col godimento della Curia, *Creatio*, D'allora si venne facilmente ad ammettere che per essere magistrato o per gerire una *Cura* bisognava essere Decurione (V. Kuhn, *Die staedtische und burg. Verfassung*, I, IV, p. 236 e s.; T. Mommsen, *Stadtrechte*, p. 424 e s.).

---

[1]) Vedi su questa resa di conti davanti al consiglio municipale, *Lex Malacitana*, cap. 67, 68; *Lex Julia Genetica*, cap. 86; Quinion, p. 120; Houdoy, p. 543 e s.

[2]) V. precedente nota a vol. II, pag. 205. È pure l'opinione di M. Houdoy, p. 533.

[3]) V. Plin., *Epistol.*, X, 50; C. J., II, 4, 12, *de transactionibus*.

[4]) V. Dig., XLIX, 4, 1, § 3, *Quando appell.*; C. J., 31, 45, *de decurionibus*; Houdoy, p. 408 e s.; Roth, *de re municipali*, p. 76; Migneret, p. 178; Willems, 5.ª ed., p. 512, 526, 602, 604; Mispoulet. II, p. 79; v. intanto Jullian, *Les transformations politiques de l'Italie*, p. 91, 113, 157 e s.

[5]) V. C. J., II, 4, 12 *de transactionibus*.

« Secondo tutto ciò, — dice Kuhn, di cui riproduciamo qui, malgrado la loro estensione, le sapienti osservazioni, (p. 241 e s.) — la prescrizione del Digesto (fr. 7, § 2, *de Decurion*. L, 2), secondo la quale, niun fuor che un Decurione poteva occupare il duumvirato o un altro *honor*, appariva come il primo passo verso il cambiamento che abbiamo messo in evidenza. È anche possibile che questa [II, **212**] decisione sia stata resa al tempo di Paolo o poco prima di lui. Confronta il frammento 38, di Papirio Giusto, (Dig. *ad municipalem*, L, 1) che viveva forse sotto Commodo. Questa regola spiega altresì come avvenne che l'antitesi originaria tra il Senato e i magistrati locali, si estinse successivamente (v. Savigny, *Gesch des roem. Rechts in Mittelalter*, I, p. 42, *in fine*, 2.ª ed.), come il nome di *Magistratus municipalis* si trasmise al Decurione.

« Già Ulpiano dice del Decurione che egli può *Pecuniam publicam tractare sive erogandam decernere*, *Vectigalia locare* (fr. 2, § 1 e 4, Dig.; *ad municipalem*, L.. 1). Ciò che non può intendersi che del Questore o Duumviro in funzione ed in seguito del *Curator* (cf. Cicerone, *pro Flacc.*, 19, 44: *Civitas in qua nummus commoveri non potest nullus sine quinque praetoribus*, *tribus quaestoribus*, *quatuor mensariiis*, come secondo la *lex Malacitana*, cap. 60 (*de pecunia communi municipum cavere qui* II *viratum vel quaesturam petent*). È pure contrario all'antico diritto ove queste nozioni erano nettamente separate, l'attribuire ad un Senatore romano degli atti che esigevano [II, **213**] l'intervento della *Potestas* o dell'*Administratio* di un magistrato di Roma (Roth, *De re municipali Rom.*, p. 66, dice: *Id ego non nego, multa decurionibus geri essa solita: sed ipsi tamen magistratus non erunt*, ma non ne indica la causa).

« È in ciò che si manifesta la più grande divergenza col periodo anteriore. Non si limitarono a restringere l'eleggibilità dei cittadini relativamente alle più alte dignità, vale a dire al duumvirato, fino al punto che essi dovevano esercitare il decurionato, prima di potere aspirare ad un altro onore. Ma si cominciò, verso quell'epoca, ad affidare sussidiariamente e accanto ad altre, anche ai decurioni, le semplici *Curationes*, il cui numero fu probabilmente accresciuto, al posto delle funzioni prima gerite da magistrati.

« È a ciò che fa allusione la decisione contenuta in un frammento di Papiniano, dove dice che il *Munus* della riscossione del Tributo, non avendo niente in sè di sconveniente, può essere pure attribuito ai decurioni (fr. 17, Dig. *municipalem*, L, 1: *exigendi tributi munus inter sordida non habetur: et ideo decurionibus quoque mandatur*).

Anche un'opinione di Ulpiano, secondo la quale i decurioni, come tutti gli altri [II, **214**] cittadini del Comune, non sono liberati che dopo l'età di 70 anni dalla carica dei *Munera civilia*, nel senso, altre volte messo in opposizione con gli *Honores*, di *Munera personalia* (v. fr. 2, § 8, *de decurion.*, L. 2), contiene l'indicazione implicita che i decurioni, in questo periodo, erano, in una condizione simile a quella degli altri membri

del municipio, tenuti a partecipare ai *Munera civilia*. Se il segretario di un comune, ai tempi degli Antonini, è membro del Senato e si trova in questa qualità impiegato alle ambasciate o all'acquisto dei grani, ciò risponde fin d'allora all'organizzazione ulteriore della Città (Fronton., *Epistol*, II, 11). Andavasi sempre più obliterando il significato originale del titolo di Decurione, nel senso enunciato innanzi di membro di un consiglio deliberante.

« Noi non siamo in grado di seguire, in dettaglio, le fasi di questa trasformazione. Nondimeno pare si sia andato innanzi dopo il periodo indicato, sempre più in quella direzione. Infatti, sotto gl'imperatori cristiani si manifesta, in opposizione all'ordine anteriormente stabilito, questo risultato: che i *Munera* sono generalmente considerati come delle cariche speciali all'ordine dei decurioni.

« Senza dubbio in virtù di parecchi testi del Digesto, [II, **215**] si dispensa anche dal *Munus sitoniae* e della sorveglianza dei bagni pubblici, colui che è vecchio di 70 anni o padre di cinque figli (v. fr 3, § 12; fr. 4, Dig. *de muner. et honor.*, L, 4; fr. 2, Dig. *de vacat. et excus.*, L, 5). Applicare queste leggi ai decurioni sarebbe non solo contrario ad una sana interpretazione del loro testo, ma anche al senso ed allo scopo finale della scusa enunciata, che doveva avere una portata generale, come l'attesta, tra le altre cose, la circostanza che essa si applicava anche alla tutela (e tra gli altri fr. 2, Dig. *de excus.*, XXVII, 1; c. 1, C. J., *qui numero liberor.*. V, 66).

« Inoltre, alla *Praepositura pagorum* dei tempi posteriori corrisponde l'impiego di *Magister pagi*, menzionato da Siculo Flacco, nelle città del suo tempo (*de condicione agrorum*, p. 146, 164, *extr. apud Gromatic. veteres*). Ammettere che questa carica, nell'epoca antica, per esempio nel tempo in cui Ottavio conferì la dignità di senatori, nelle loro città natali, ai tribuni ed ai centurioni delle sue legioni (v. Appian., *bell. civil.*, V. 128; Dio. Cass., XLIX, 14), poteva essere occupata da un senatore, sarebbe tanto difficile a conciliare con le condizioni generali che se si ammettesse un senatore romano a coprire l'impiego di *Magister vici*. Ciò [II, **216**] pare tanto più incredibile, ove si consideri che anche, all'epoca di Antonino Pio, il *decretum Tergestinum* designa l'edilità come il primo grado che apra l'accesso alla Curia (v. Orelli, n. 4040).

« Ma sotto gl'imperatori cristiani, al contrario, sono enumerati come *Munera personalia*, non solamente la cariche già citate innanzi, vale a dire: la riscossione delle imposte (c. 20, C. Th., XII, 6, *de suscept.*; c. 8, C. Th. *de decur.*, XII; I, C. J. X, 70, 8, *de suscept.*; I, 56, 1, *de mag. munic*); la carica di *Scriba civitatum* (C. Th., VIII, 2, 8, *de tabulariis*); il *Munus sitoniae* e la *Cura* di una costruzione (queste due ultime sono nominate fra le altre cariche dei *Curiales* nella c. 1, C. J., *quibus mun. exc.*, X, 55; cf. Novella Justin., XVII, cap 4, § 1, e, nella Novella CXXXIII, cap. 16, i capi della città sono gli stessi decurioni; se i *Possessores* sono collocati affianco ad essi, è una nuova ordinanza di Giustiniano) fino alle ca-

riche inferiori, *sequentis meriti et gradus*, *inferiora munera*, la *Praepositura mansionum, pagorum o horreorum*, (v. c. 21, 49, *in fine* C. Th., *de dec.*, XII, 1; c. 2, C. Th., *quemadm. mun. civ.*, XII, 5; c. 8, C. Th., XII, 6 *de suscept.*; XI, 23, 2, *de protostasia*; C. J., X, 70, 1, *de suscept.*; e Gregorio di Nazianzo, *Orat.*, 21, *in laudem* [II, **217**] M. Athanasii, p. 302, ed. Colon. Weidemann designa la colletta della carne di porco destinata all' *Annona militaris* come carico della Città); ma l' insieme dei servizi analoghi ai precedenti si classificano anche fra i *Munera personalia*: così il carico di una legazione, il mantenimento degli *Equi curules*, il riscaldamento dei bagni pubblici (v. Libanio, *Or.*, vol. II, p. 541, 5; cf. p. 224, ed. Wolf; c. 131, C. 131, C. Th., *de decurionibus*, XII, 1); la riscossione e la distribuzione dell' *Annona* (v. C. Th., XII, 1, 8, *de decur.*; C. J., I, 56, 1 *de magistr. mun.*; C. Th., VII, 4, 32 *de erog. mil. ann.*; Basil., *Epistol.*, 80, 84, ed. Benedict.); la *Cura ad cogendas angarias* e l' *exhibitio* del *Cursus publicus* (v. C. J., X, 42, 1 *quem. mun. civ.*; XII, 51, 14, *de curs. publ.*; c. Th., VIII, 5, 51); le diverse *prosecutiones* (C. Th., XII, 1, 161, *de decurionibus*; XVI, 8, 2, *de Judaeis*), specialmente quella dell' oro (vedi Synes., *Epistol.*, 18, 19); il trasporto coi camelli (v. Dig. L. 4, 18, § 11 *de numeribus et honoribus*: Carisio dice: *Hos ex albi* (*scilicet decurionum*) *ordine vocare* etc.; Aurelio Carisio era contemporaneo dell' imperatore Costantino; (cf. J. Godefroi, *ad.* 1, 16, C. Th., *de appellat*, t. IV, p, 250, ed. Ritter); infine in una maniera generale i *Munera civitatum, oppidanea* (c. Th., XII, 1, 30 *de decur.*; [II, **218**] C. J., X, 31, 21, *eod.* tit.: *Civitatum munera per eos* (*scilicet decuriones*) *congrue complentur*; c. 46, c. Th., *eodem*: *Ut ab eo munerum oppidaneorum functio secernatur*: cod. 53: *Quos ad decurionum subeunda numera, splendidior fortuna subvexit*; C. Th., XII, 1, 63 e 181; C. J., XI, 31, 26: *Desertis civitatum muneribus*; *propria munia civitatis*) od i *Munera et magistratus* (v. C. Th. XII, 1, 77 estrem.), *Prosecutio vel munia civitatum* (v. C. Th., XII, 1, 161; C. J., X, 31, 51, *eod.*); tutti questi servizi sono designati come cariche dei Decurioni, esattamente come gli *Honores* erano già denominati formalmente *Honores decurionum*.

« La forza delle cose e lo stato generale di dissoluzione dell' impero romano, spiegano pure come il governo rimise la gestione della potenza pubblica nei Comuni tra le mani di una sola classe di borghesi, quella dei Decurioni, e impose loro in pari tempo i rischi e la responsabilità inerenti all' esercizio di questi poteri. Alla stessa epoca in cui si operò questa delegazione, il decurionato rivestì il carattere di una specie di nobiltà borghese fondata sull' eredità. Così si sviluppò [II, **219**] questo principio, adottato già dal tempo di Plinio il Giovane, cioè che val meglio reclutare il Senato locale tra i figli degli *Honesti homines* precedentemente menzionati, che d' indirizzarsi a dei plebei (v. Plin., *Epist.*, X, 23). Ma, d' altra parte, sorse la necessità di una grave responsabilità per i Decurioni, sia relativamente alla gestione dei loro proprî *Munera*, sia relativamente a

quella dei loro colleghi, o dei successori designati da essi stessi per rimpiazzarli (v. de Savigny, *Histoire du Droit romain au moyen age*, I, p. 45 e s.; Roth, *de Re municipali*, p. 135 e s.).

« D'onde venne che la dignità di Decurione, conferita, in origine, come un onore, una distinzione ed una ricompensa per i servizi resi allo Stato, cominciò ad essere considerata come una carica dalla quale ognuno si sforzava di sottrarsi.

« In seguito a questa trasformazione, la situazione del Senato locale relativamente al Comune, e, viceversa, quella dei cittadini relativamente a quell' assemblea, divennero tutt' altro da ciò che erano nell' origine. L' esercizio dei *Munera* fu, durante questo nuovo periodo, considerato come la marca caratteristica della dignità di Decurione, e assorbì sempre più il carattere [II, **220**] di membro della Curia o di senatore. Così, per esempio, la missione chiamata *Præpositura pagorum* rese affatto impossibile la partecipazione alle sedute del Senato che teneva le adunanze nella città stessa. Parimenti la riscossione dell' imposta esigeva dal Decurione, incaricato di questo servizio, una lunga assenza del consiglio municipale (Cod. Th., XI, 7, 14, *de exactionibus*, e C. J., X, 19, 5, *de exact.: ne longinqui itineris diversitate susceptor abductus et curiæ suæ desit*, etc.). Così il Senato o la Curia ebbe sempre più il carattere di un ordine di funzionari (ed anche ereditario) e già i decurioni sono designati in questo periodo da Dione di Musa, frequentemente, come impiegati (*Acta conciliorum*, t. II, p. 566, ed. Harduin): così per esempio in un editto di Giustiniano (XIII, c. 12, § 1, c. 24), e in generale da Libanio.

« Il numero e la serie graduata dei *Munera* erano esattamente determinati in ogni Curia, e l' obbligo dei Decurioni secondo il loro tempo di servizio. In generale non si considerava come obbligatorio per un Decurione di disimpegnare due volte la stessa funzione (c. 3, C. Th., *Quemadm. mun. civit.*, XII, 5; c. 52, Cod. J., *de decurion.*, X, 31). Se egli si provava di uscire dalla Curia prima di aver esaurita la serie degli incarichi a lui prescritti, [II, **221**] era forzato di compiere le missioni lasciate in arretrato (v. c. 58, 65, 69, 71, 90, 129, C. Th., *de decur.*, XII, 1). Colui solamente poteva occupare nel Senato un posto puramente onorifico, vale a dire esente da ogni carico, che aveva compiute tutte le funzioni stabilite nella sua patria (c. 5. 75, 109, 127, 189, C. Th., *de decur.*, XII, 1; c. 56, C. J., *de dec.*, X, 31; c. 3, C. J., *Quem. mun. civ.*, X, 43. I figli dei Decurioni divenivano tali, fin dalla nascita (v. C. Th., XII, 1, 122: *Qui statim ut nati sunt, decuriones esse coeperint*; vedi intanto a questo riguardo le riserve fatte da parecchi dottori, nelle tesi recenti della facoltà di diritto di Parigi, notevolmente dal Sig. Houdoy, *Droit municipal*, p. 580 e s.). I testi distinguono le persone incorporate nella loro giovinezza all' *Ordo*, (Vedi Mommsen, I., N. 2243, Orelli, 3745; 2577, 2780, Orelli, 3747, 3749; fr. 21, Dig. *ad municip.* 50, 1; c. 1, C. J., *de mun. et hor.*, X, 40), dei giovani Decurioni spesso menzionati (Libanio, *orat.*, t. II, p. 212, 16; 286, 2; 581,

43, ed Reiske; Basilio, *ep.* 329, vol. 84, ed. Benedict. in *Oper.*, t. II, Parigi 1730).

«......La circostanza che in un'epoca anteriore l'amministrazione dei *Munera* fu considerata come la marca caratteristica di un Decurione, ha [II, **222**] portato ad impiegare il vocabolo *Municipes*, per designare i soli Decurioni. Troviamo già l'uso di questo vocabolo nel Digesto (fr. 14, Dig. *ad municipal.*, L. 1), e più frequentemente sopratutto nel Codice Theodosiano (cf. J. Godefroi, *Paratitl.* ad Cod. Th., *de decur.*, XII, 1, tom. V, p. 533, ed. Ritter; per esempio nelle leggi 89, 105, 143, XII, 1 e 15, 12 *de offic. vicar;* VII, 2, 2, *quid prob. deb* etc.) Quest'uso prova che alle categorie dei *Cives* e degli *Incolae,* ne veniva opposta un'altra circoscritta ai membri dell'*Ordo.* L'espressione *Incolae* perdette del pari il suo senso primitîvo, secondo il quale si designavano gli abitanti nella città, in opposizione a quelli che ne erano originarî. Nelle costituzioni imperiali, gl'*Incolæ* sono opposti agli *Ordines*, come prima ai *Cives* (C. Th., XV, 1; 34, C. J., VIII, 12, 12). L'espressione *Habitatores* è adoperata come perifrasi per comprendere tutta la *Civitas*, (C. J., XI, 69, 97) come quando noi parliamo degli abitanti di una città (Novella di Major. tit. III, *de def. civit.*).

« Del resto, anticamente, si usava già questa espressione, per distinguere gli abitanti dai *Cives romani* (v. Hirtius, *de bello afric.*, 7, 8, 20 fin.; 74 fin. 87, 90; Tacit., *Annal.*, XIII, 39, *extr.*). [II, **223**] Ma ciò conveniva perfettamente al senso modificato dell'espressione *municipes*, giacchè se la *munificentia* era divenuta per eccellenza l'impronta dei *Curiales*, non restava più, per la massa del popolo, che il carattere del domicilio o dell'abitazione. Nondimeno si trovano ancora frequentemente, nell'Impero Bizantino, gli abitanti della città divisi in categorie secondo che essi abbiano solamente la loro residenza sul territorio della *civitas*, o che posseggano in pari tempo una proprietà fondiaria (v. Cod. J., X, 27, 2; Novella Just. XV, cap. 1; CXXVIII, cap. 16; Edict. Just., XIII, cap. 12, § 1; Malal., *Chronogr.*, L. X, p. 248, 249; XIII, 285, 285, ed. Bonn).

« In conclusione, la circostanza che l'obbligo di subire le cariche municipali era limitata ai decurioni e non si estendeva alla grande maggioranza dei cittadini, spiega come, nell'ultimo periodo, non si dovessero più controllare, molto rigorosamente, i motivi sui quali poggiava la partecipazione del maggior numero al diritto di città, come si era fatto prima, quando tutti subivano egualmente i *Munera.* Che si fosse nato nelle città o che vi si fosse domiciliato, bastava sotto questo rapporto, per determinare a qual comune si apparteneva (c. 2, Cod. Th., VII, 2, *qui prob. deb.*; c. 6, C. Th., X, 12; [II, **224**] c. 4; C. J., XI, 9, *de fabric.*) ».

Checchè ne sia, i curatori nominati in seno alla Curia per occupare a loro volta, le diverse cariche pubbliche erano tenuti, come prima i magistrati municipali, a *rationes reddere.*

Sotto Giustiniano, le costituzioni imperiali investirono il Vescovo di un vero controllo finanziario. Egli fu incaricato di sorvegliare i magi-

strati [1]), di rimpiazzare all'occorrenza il Presidente della provincia per interrompere una prescrizione [2]); d'esaminare, ogni anno, coadiuvato da tre membri della Curia, i lavori pubblici e di discutere i conti della città [3]); di concorrere coi magistrati alla riscossione delle cauzioni per i tributi [4]); d'impedire l'occupazione abusiva dei luoghi pubblici [5]); infine di scegliere il Curatore della città [6]) e vedi innanzi p. 149 e s. del testo di quest'opera

[II, **225**] § 2. — **Del controllo amministrativo sui contabili in natura o in danaro.**

Si è visto, innanzi, nella nostra seconda parte, che le città avevano un Questore, o qualunque altro magistrato con le funzioni di ricevitore dalla cassa municipale, *Arca publica* o *Arca reipublicae*, che solo ne aveva il maneggio. Vi erano pure, come abbiamo già constatato, dei ricevitori speciali, nominati dalla Curia, per certe prestazioni in natura dovute al Municipio, come a dire grano, legna, ed altre derrate comperate talvolta dai Curatori particolari, con incarico di rivenderle al popolo, sia allo stesso prezzo, sia talvolta a prezzo ridotto, salvo indennità dovuta dalla cassa municipale al Curatore che avrebbe comprato facendo un anticipo (v. Kuhn, *op. cit.*, p. 60 e s.).

Occupiamoci solamente del controllo relativo al Ricevitore del comune. Abbiamo visto che si esercitava preventivamente con le scritture del *Tabularius* (v. p. 90 e s. che precedono e p. 230 seguente del testo ed a cura dei magistrati e del Governatore).

In seguito, [II, **226**] per ciò che concerne le riscossioni, questo ricevitore doveva, per presentare il conto al Senato municipale, produrre il suo registro, *Tabulae*, portante: *Acceptum a Titio centum*, e la menzione delle quietanze che egli od il suo *Annotator* aveva dovuto consegnare in forma regolare alle parti versanti, contribuenti o debitori della città.

D'altra parte, il Ricevitore presentava il conto di ciò che aveva pagato, ed iscritto a suo avere od attivo sul suo registro, probabilmente così: *Expensum Titio centum;* con menzione della quietanza che egli avea dovuto esigere dal creditore della città, e del mandato in regola prodotto da questo avente diritto. Noi crediamo che il Cassiere doveva pure far registrare questa quietanza nella cancelleria della città, *Tabularium*. In-

[1]) Quanto al controllo esercitato dal Vescovo, v. C. J., I, 422, *de episcopali audientia*. Sui progressi della giurisdizione episcopale, vedi le precedenti nostre note al tomo I, p. 481, e tomo II, note a pag. 149-52.

[2]) V. C. J., I, 4, 38, *eodem titulo*.

[3]) V, C. J., I, 4, 26, fr. *eodem titulo*.

[4]) V. C. J., I, 4, 26, § 6, *eodem tit.*

[5]) V. C. V. C. J., I, 4, 26, § 4, *eodem tit.*

[6]) V. C. J., 1, 4, 30, *in fine*, *eod. tit.*; Migneret, p. 61, 62; Houdoy, p. 650.

fatti, oltre gli scribi e impiegati del Ricevitore municipale, le città avevano degli uffici municipali [1].

Occorre constatare, con Bethmann-Hollweg (*Civilprocess.*, III, § 142, p. 160 e s.), che, i magistrati municipali non avevano ufficio propriamente detto: essi impiegavano, come aiuto nella loro gestione, degli agenti locali che nel loro insieme venivano chiamati, *Officia municipalia* (v. Cod. Theod., VIII, 2; Cod. di Giustiniano, X, 69, *de Tabulariis, Scribis, Logographis et Censualibus*; consulta pure Cujas e Godefroi su questi testi.

Nei tempi antichi, a Roma, come nelle città, si erano serviti a questo scopo di schiavi pubblici della città, *Ministeria municipalia* (v. Plin., *Epistol.*, X, 30, 31; Digesto, IX, 61, 10, *ex quibus caus. major.*, frammento d' Ulpiano).

Gli stessi Direttori della contabilità comunale o *Tabularii* erano allora molto spesso degli schiavi (Vedi Codice di Giustiniano, VII, 9, *Lex ultim.*, *de servis reipubl. manumitt.*; v. C. Th., VII, 2, 5, *de Tabulariis;* Codice di Giustiniano, X, 69, 3, *de Tabulariis;* Capitolin., *Gordian,* 3).

Ma, in seguito, degli uomini liberi furono sostituiti a questi schiavi pubblici; nondimeno il loro servizio, ad eccezione di quella del segretario generale in alcune città greche o d'Oriente (v. Kuhn, *Die staedt. und bürgel. Verfassung.*, I, p. 44 e 45), era considerato come inferiore e sprovvisto del carattere di *onore,* ed escludeva dallo stato di decurione. Era solo dopo aver bene disimpegnate le loro funzioni, a capo di un certo tempo di servizio, che essi potevano essere incorporati alla Curia (v. Codice Theodosiano, VIII, 2, 8, *de cohortalibus*, e J. Godefroi, su questa legge). Del resto, questi impiegati municipali erano come i *cohortales* del Governatore, [II, **228**] e, secondo l'uso generale, nel Basso Impero, legati irrevocabilmente ed ereditariamente alla loro carica (v. C. Th., VIII, 2, 1, *de tabulariis;* XII, 1, 31, *de decurionibus*).

Parecchi di questi uffici municipali si ricongiungono all' esercizio della giustizia e ne faremo qualche cenno.

In primo luogo, occorre segnalare sotto questo rapporto gli scribi, *Scribæ*, (v. a tale scopo, J. Godefroi sulla legge I del Codice Theodosiano, VIII, 1, *de tabulariis*, e Cassiodor., *Var.*, XII. 21), e gli *Exceptores* della Città (v. Godefroi sulla legge 151. Codice Theodosiano, *de decurionibus*, XII, 1, e Novelle di Valentiniano, titolo XVIII, § 10), probabilmente identici agli *Scribæ*, che compilavino processo verbale degli atti compiuti in presenza dei magistrati municipali, *gesta municipalia* (v. Marini, *Papiri diplomatici*, e Savigny, *Geschichte des rœmischen Rechts in Mittelalter*, I, § 106). Vi erano infine degli apparitori municipali, incaricati degli atti di esecuzione (v. Marini, *Papiri diplomatici*, n. 294).

---

[1]) Sull'ufficio municipale dei magistrati locali, V. C. Th., VIII, 2; C. J., X, 69, *de Tabulariis, Scribis, Logographis e Censualibus*, e J. Godefroi e Cujas su questi titoli; Bethmann-Hollweg, III, p. 136, 160.

Ma, dal punto di vista delle finanze del comune o dello Stato, troviamo accanto agli agenti del Cassiere o Ricevitore municipale, *Annotator*, etc., i direttori degli archivi e della contabilità comunale, vale a dire i logografi [II, **229**] nelle città d'Oriente ed i *Tabularii* in Occidente.

Il Logografo, che Dirksen, nel suo *Manuale latinitatis fontium juris civilis Romanorum*, qualifica redattori dei conti pubblici, *rationum publicarum exceptor*, è già allogato, nel Digesto, accanto ad altri impiegati titolari di *munera*, dei *Custodes ædium vel archeotae, vel logographi, vel tabularii* (Dig., L. 4, fr. 10, § 1, *de muner. et honorib.*; vedi pure Codice Theodosiano, VIII, 4, 8, § 1, *de cohortalibus;* cf. Julian. *Epitome Novell.*, cap. 124, § 553). Altrove lo si vede figurare accanto agli scribi, *scribae e logographi civitatum* (Cod. Th., VIII, 2, 3, *de tabulariis*); si trova infine presso altri agenti delle città di Oriente: *Cephalaeotae, Irenarchae, logographi chomatum et caeteri liturg.* (v. Cod. Th., VIII, 24, 6, § 7. *de patroc. vicorum*).

I *Censuales* delle città erano impiegati, sotto la direzione del *Censitor*, alla redazione del catasto locale e dei registri delle imposte (v. Cod. Th., VIII, 4, 8, § 1, *de cohortal.*, VI, 35, 3, 5, *sine censu et rel.;* VIII, 15 5, 1, *de iis qui admin.;* Dig., L, 4, 10. § 16 *de munerib.;* C. Th., VIII, 12, 4, *de tabulariis;* IV, 4, 4, *de testament.;* Houdoy, p. 474). Essi tenevano i libri ove erano trascritte le indicazioni concernenti il patrimonio di ciascuna città (v. Migneret, *Essai sur l' administration municipale*, p. 97).

Quanto al *Tabularius* del Comune [II, **230**], abbiamo avuto già frequenti occasioni di farne menzione, prima sotto il rapporto della custodia degli archivi municipali (v. Dig., XLIII, 5, 3, § 3, *de tabulis exhibendis;* fr. di Ulpiano; cfr Dig., L, 4, 18 § 10 *de muneribus et honoribus*). Rammentiamo qui che Giustiniano, nella sua Novella XV, c. 5, § 2, riorganizzò gli archivi delle città ed il servizio degli archivisti.

Ma i *Tabularii* rappresentavano una parte più importante e più attiva dal punto di vista del controllo delle finanze locali ed anche della riscossione dei tributi (v. Dig., L, 4, 8, § 18, *de muner.;* C. J., X, 2, 2, *de convenendis fisci debitoribus;* X, 25, 1, *de immunitat.*: XI, 57, 1 *de Censibus;* Houdoy, p. 487 e s.).

Evidentemente il *Tabularius* doveva impiegare, nel suo servizio, redattori, *Exceptores*, uomini liberi o schiavi; in seguito ebbe financo le funzioni di notaio (V. Bethman-Hollweg, *Civilprocess*, III, § 144). Ma noi non dobbiamo insistere su questo punto.

Esisteva dunque un ufficio degli archivi e dei titoli, diretto da un *Tabularius*, incaricato specialmente della redazione della matrice e dei ruoli di contribuzione [1]), e della custodia dei titoli della città (ad eccezione delle

[1]) Vedi quanto agli archivi locali o *Tabularium*, Dig., XLIII, 5, 2, § 3, *de tabulis exhibendis*; L, 4, 18, § 10, *de muneribus*; Novella XV, cap. 5, § 2; Bethmann-Hollweg, III, p. 160. Vedi precedenti note vol. II. pp. 12, 13, 53. 69, 90, 96. 106, 134, 161, 163.

somme collocate, che erano affidate alla sorveglianza del *Curator Kalendarii* [II, 231] e dell'ufficio dei conti [1]. Il *Tabularius* doveva rimettere a tempo al Cassiere, per ordine del magistrato o del Curatore della città o del *Curator kalendarii*, copia dei ruoli nominativi dei contribuenti, o dei titoli esigibili, con ordine di ricevere il pagamento dei crediti comunali e di consegnarne quietanza in buona forma, *apocha, cautio vel securitas*. Quando il Cassiere aveva presentato il resoconto della sua cassa, allo spirare delle sue funzioni, l'ammontare di quanto aveva pagato, del resto da pagare, e di ciò che aveva ricevuto o di ciò che gli restava a recuperare, la Curia regolava il suo conto [2]), in presenza del *Curator reipublicae*, e degli altri Ordinatori, dopo aver controllato i suoi bilanci con i conti di questi e con i registri del *Tabularius*. Secondo il risultato, il Cassiere rimaneva debitore della somma rimasta in cassa, o in debito del danaro che per sua colpa aveva mancato di esigere o di cui non poteva dar conto.

Questo conto del Ricevitore, regolato provvisoriamente dalla Curia, doveva essere riveduto dal Governatore, che poteva sempre riformare le deliberazioni del consiglio municipale [3]), forzare a versare il Cassiere infedele o negligente, respingergli un articolo di spesa non autorizzato o non regolarmente ordinato, dichiararlo infine debitore o disimpegnato verso il comune [II, 232]. Infine toccava al Questore, dopo l'Ordinatore, a verificare i titoli del preteso creditore, ad assicurarsi dell'esistenza di un credito aperto a suo favore, *pecunia attributa* o *decreta*, di un credito liquido e di un mandato regolare appoggiato dai documenti giustificativi, come un contratto d'impresa, un atto di prestito, ecc. come abbiamo osservato sotto il periodo precedente. Si sa, per esempio che l'intraprenditore dei lavori non poteva riscuotere la seconda metà, il saldo del prezzo di aggiudicazione se non dopo l'aggiudicazione dei lavori compiuti, come risulta dalla *lex Puteolana parieti faciendo* [4]).

Reciprocamente, il Ricevitore municipale non poteva rifiutarsi di ricevere un pagamento regolarmente offerto da un creditore del comune. Quest'ultimo che voleva liberarsi avea diritto di fare delle offerte reali in presenza di testimoni, a norma della legge in materia di contribuzioni dovute allo Stato [5]).

---

[1]) Sulle quietanze, v. C. Th., XII, 6, 18, 26 e 32, § 1, *de susceptoribus*. Quanto ai conti, v. C. J., X, 2, 2, *de conveniendis fisci debitoribus*, L, 4, 18, § 10; C. J., X, 19, *de exact. tribut.*, X, 25, 1, *de immunitate*, XI, 57, 1, *de censibus*.

[2]) Vedi a proposito del Cassiere o Questore municipale, Quinion, p. 120; Houdoy, p. 543, 544.

[3]) Vedi precedenti note vol. II, pag. 160, 205.

[4]) V. *Lex Puteolana parieti faciundo*, C. J., L, 1, 163, n. 577; Willmanns, p. 607; Bruns, *Fontes*, 4.ª ed., p. 213, III, 15; *Dies pequn(iae) pars dimidia dabitur, ubei praedia satis subsignata sunt: altera pars dimidia solvetur opere effecto probatoque*.

[5]) Confronta le regole relative ai debitori dello Stato, v. C. Th., XII, 6, 2, § 1, *de susceptoribus*; C. J., X, 70, 1.

Se qualche iscrizione ci rivelasse un giorno i registri od i conti di un Questore locale, specialmente al bel tempo dei comuni, si vedrebbe come la contabilità romana [II, **233**] fosse già previdente e regolare. Il piccolo numero di testi giunti fino a noi lo indica solamente in parte.

Le azioni comunali erano esercitate da un *Actor* o sindaco [1]), (sugli ordini del consiglio municipale o del Curatore della città o del *Curator kalendarii*), che veniva eletto specialmente a tal uopo [2]). Se egli aveva preso parte ad una stipulazione pretoria in luogo di uno schiavo pubblico, l'Amministratore della Citttà non ne acquistava meno un'azione utile contro il promettente [3]). Osserviamo d'altronde che l'Imperatore Costantino avea fatto concessioni alle città di un diritto di pegno con azione sui beni del debitore, a titolo di garanzia. Era un favore concesso alla fortuna municipale già tanto provata [4]).

Questo diritto era una vera ipoteca tacita? La questione è stata controversa tra gl'interpreti. Merenda ha sostenuto tempo fa l'affermativa, che è stata combattuta da Cuiacio e Dionigi Godefroi sulla Glossa relativa alle leggi 2, Cod. J., XI, 29 e XI, 32 e dalla maggior parte dei Giureconsulti del nostro tempo, a nostro avviso, con ragione. Poichè pare che risulti da testi anteriori, come dalle compilazioni di Giustiniano, che la Città, a differenza del Fisco, non avesse, in generale, ipoteca tacita sui beni dei suoi debitori.

Per eccezione, alcune Città [II, **234**] come quella di Antiochia, per esempio, godevano questo vantaggio; quanto alle altre, esse avrebbero dovuto esigere una costituzione d'ipoteca per patto speciale (V. Digesto, XLII, 5, 37, *de rebus auctoritate jud. possid.*; L, 10, *ad municipalem*; C. J., 29, 2, *de Jure reipublicae*). Aggiungiamo che i comuni che non erano ricorsi a questo patto, possedevano una specie di *privilegium*, rimpetto ai creditori chirografarî, sui beni del loro debitore (v. Dig., XLII, 5, 35, § 1, *de rebus auctor. judic.*). Costantino introdusse dunque una innovazione accordando alle città, solamente dopo escussione dei beni del debitore un diritto speciale contro i detentori dei beni che egli possedeva al tempo del contratto e che aveva alienati dopo.

Occorre notare inoltre: le Città lese da un atto del loro rappresentante, potevano, come i minori di XXV anni, invocare il beneficio straordinario del risarcimento integrale (v. Codice di Giustiniano, I, 50, 1, *de officio ejus qui vicem*, etc.; II, 54, 4, *Quibus ex causis majores in integr.*; XI, 29, 3, *de Jure Reipublicae*; v. Quinion, *opera citata*, p. 8; v. Houdoy, p. 566). La

---

[1]) V. Digesto, III, 4, 7, *Quod cujusnque universitatis nomine*. Credo, contrariamente a Houdoy, p. 546, che si fosse più larghi per le città che per i privati.

[2]) V. Digesto, III, 4, fr. 3, *eodem titulo*.

[3]) V. Digesto, fr. 10, *eodem titulo*, non ostante la regola *Alteri stipulari nemo potest*.

[4]) Su questa ipoteca tacita della Città, v. Cod. J., XI. 32, 2. *de debitor. civitat.* Vedi intanto Serrigny, n.[i] 702, 703 e precedente p. 233.

restituzione era domandata, in nome della città, dall'*Actor* o dal *Defensor Reipublicae*, e pronunziata, in conoscenza di causa, dal Presidente della Provincia o dal suo delegato.

Del resto, immunità di ogni natura erano troppo spesso accordate per favore. Questo abuso divenne una delle cause di rovina per la fortuna comunale e d'ineguaglianza sempre crescente, gettando il fardello dei carichi più pesanti sui meno favoriti (v. Quinion, *opera citata*, p. 41; de Broglie, *opera citata*, II, p. 252 e s.).

A questo riguardo, bisogna distinguere l'esenzione dalle cariche personali o dagli impieghi, e l'esecuzione dalle cariche reali o miste dei Decurioni.

Come, per principio, niuno doveva andare esente dai servizî inerenti alla qualità di Decurione, si ammettevano certi personaggi privilegiati a farsi rappresentare Tale era il caso dei personaggi illustri, come dei Vescovi, dei Preti e dei Vicari; ma l'età e le infermità gravi potevano dispensare anche dall'esercizio delle cariche personali; non la povertà (v. Dig., L. 2, fr. 8, *de decurionibus*; L., 5, fr. 1, § 3; fr. 2, § 1, *de vacat.*; L. 6, *de jure immunitatis*; L. 4, fr. 4, § 1, *de muneribus et honoribus*; Cod. J., X, 49, 3, *qui aetate vel prof.* ect.).

Si concedeva [II, **236**] anche l'esenzione a quelli che, come i militari, erano assenti per il servizio dello Stato, ai veterani, che, dopo venticinque anni di servizio, avevano ricevuto un congedo onorevole, *missio honesta* ed ai cittadini padri di cinque figli (v. Digesto, L. 4, fr. 3, § 1, e 12 e fr. 4, § 3, *de muneribus et honoribus*; L. 5, fr. 2, § 1, e fr., 4 e 8, § 5, *de vacat. et excus.*; C. J., X, 51, 2 e 2 *de his qui numero liberorum*).

Infine, nell'interesse pubblico, gl'imperatori accordarono delle esenzioni particolari ai professori delle arti liberali ed ai medici graditi alla Curia, agli appaltatori delle imposte pubbliche ed a quelli dei beni di Cesare, agli artigiani che esercitavano certe professioni, a diversi funzionari, anche a quelli che sostenevano un processo a Roma, per la durata dell'istanza, a quelli infine che fornivano dei vascelli per l'approvvigionamento del grano durante la navigazione (v. Dig. L. 6, 5, *de jure immun.*; fr. 6, § 2, 7 e 12, *de excus.*, XXVII, 1; L. 5, 3, 8 e 12, § 1, *de vacat. excus.*; C. J., I, 3, *de episc. et clericis*; X, 47, 11, 12, *de excus.*; XII, 1, 3, 4, 7, *de dignitatibus* X, 64, 1, *de excus. artific.*; Kuhn, *die staedt. und bürg. Verfassung*, I, p. 69 e s.; Migneret, *op. citata*, p. 115 e 3).

Quando [II, **237**] una carica deve essere disimpegnata, anche a detrimento del patrimonio del Decurione, diviene mista (v. Kuhn. I., *op. cit.*, p. 52); si chiama infine *munus patrimonii* la carica che pesa esclusivamente sulla fortuna. Tali sono quelle relative all'alloggio delle truppe, alla manutenzione delle strade pubbliche ecc. (v. i testi menzionati da Kuhn. p. 61 e 62).

La povertà formava una causa d'esenzione delle cariche patrimoniali (v. Digesto, L. 1, 15, § 2, *ad municipalem*; C. J., 51, 4, *de his qui numer. liberor.*

I *Munera* detti *Sordida* consistevano nel fornire certi servizi o lavori materiali, per esempio, a fare dei cariaggi straordinari, a lavorare alle costruzioni degli edifici o delle vie pubbliche, a consegnare legname di grosso taglio, delle tavole, del carbone (v. Willems, *Droit public romain*, 5.ª ed., p. 644; Serrigny, n.° 907; Bouchard, p. 307, 310, *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, tomo XVIII, 1869, p. 76 e s.).

Ora, l'immunità da tutte le cariche personali e sordide, fu attribuita ai membri dell'ordine senatorio, agli *Honorati*, anche agli *Officiales*, dopo una certa durata di servizii, particolarmente agli | II, **238** | ufficiali del palazzo, e, per qualcuno di loro, durante le loro funzioni; alle chiese ed ai membri del clero, ai possessori, ai medici, ai veterani e in generale agli *Artifices* (v. Serrigny, n.i 908, 1015 a 1024; Willems, *opera citata*, pagina 644). I *Corporati* delle capitali, di Roma e di Costantinopoli assoggettati a certi lavori del loro mestiere, andavano esenti da ogni altra carica (Serrigny, n.° 1224).

Infatti, le Curie perdettero a poco a poco la maggior parte delle loro attribuzioni: esse furono ridotte alla parte di ufficio di registrazione. Fu innanzi ad esse specialmente che le donazioni dovevano essere *insinuate*, vale a dire registrate, *apud acta*. Secondo numerose leggi del Basso Impero, si adoperava pure questa formalità per dare autenticità ad altri atti, per esempio ai depositi di atti contenenti le ultime volontà di un individuo (v. C. Th., III, V, 1, 8 e 13, *de sponsalibus;* VIII, 12, 1, *de donat*; C. J., VIII, 54, 25 e 27, *de donat.*; C. Th., IV, 4, *de testament.*; C. J., VI, 33, 2, 18, 19, 28, *de testam.*); o alla apertura dei testamenti (C. J., I, 56, 2, *de mag. municip.;* C. Th., XII, 1, 15, *de decurionibus*; v. per i dettagli Houdoy, *Droit municipal*, p. 597 e s.).

Le attribuzioni, non meno che i favori accordati ai Decurioni (v. Houdoy, p. 609) non potettero salvare il regime municipale che andò sempre più decadendo anche nell'impero d'Oriente. È un fatto attestato da tutti gli autori moderni che hanno trattato questa grande questione della storia dei Municipi (v. a questo riguardo Guizot, *Essais sur l'histoire de France*, 1.°, 3.ª parte; Serrigny, n.i 244, 266, 276, 693 e 694: il Quinion, *op. citata*, p. 21 e s.; Hèbert, p. 109; Houdoy, p. 567, 626 e s.).

Era riserbato all'Imperatore Leone il filosofo, lo stesso che soppresse il consolato, di abolire, in Oriente, con la sua Novella XLVI, alla fine del IX secolo, le libertà municipali, vale a dire la Curia ed i magistrati municipali, con la doppia ragione che i Decurioni erano oppressi di carichi e che essi avevano raggiunta un'indipendenza formidabile nel governo della città. Ecco il testo di quella celebre ordinanza:

« *Quemadmodum ut quaecunque aliae res in communis vitae usum assumantur, ipsarum commoditas facit et quae utilitatem aliquam adferunt magnifacimus, quae vero ad nihil conducunt, contemnimus; sic omnino et ad legalium capitum compositionem nos accomodari oportebit, ut quarum usus aliquis sit, qui bono quopiam rempublicam* | II, **240** | *beet,*

hae necessario et ferantur et honorantur; quarum vero usurpatio aut nullius momenti, aut mala sit, harum non modo non ratio habeatur, sed etiam e legum corpore exemptae ejiciantur. Haec idcirico dicimus, quod inter veteres de decurionibus et curiis latas leges quaedam gravia intolerabiliaque decurionibus quaepiam munera injunxerint: curiis autem privilegium, ut quosdam magistratus costituerent, suaque autoritate civitates gubernarent, praebuerint. Quae nunc, eo quod res civiles in alium statum transformatae sint, omnia que ab una imperatoriae majstatis sollicitudine atgue administratione pendeant, tanquam incassum circa legale solum oberrent, nostro decreto illinc submoventur ».

Ecco la traduzione di questo celebre testo, che prendiamo dall'Houdoy, p. 651:

« Come nelle cose che servono all'uso della vita comune, noi stimiamo quelle che sono comode e di una utilità qualunque, e disprezziamo quelle che non sono di alcuna utilità, così debbiamo fare riguardo alle leggi: quelle che sono di qualche uso, che procurano qualche bene alla Repubblica, debbono essere mantenute ed onorate; quanto [II, **241**] a quelle la cui conservazione è fastidiosa o priva d'importanza, non solo non bisogna tenerne conto alcuno, ma si deve eliminarle dal corpo delle leggi. Ora, noi diciamo che, nelle leggi antiche rese sulle Curie ed i decurioni, ve ne sono che impongono ai decurioni carichi intollerabili e conferiscono alle Curie il diritto di nominare certi magistrati e di governare la città con la loro propria autorità. Da che gli affari civili hanno preso un'altra forma, e che tutte le cose dipendono unicamente dalla sollecitudine e dall'amministrazione di Sua Maestà imperiale, queste leggi errano in qualche modo vanamente e senza oggetto, intorno al suolo legale. Noi le aboliamo dunque col presente decreto ».

Così, come ultimo termine della monarchia orientale, troviamo l'annientamento delle istituzioni municipali.

SEZIONE II.

[II, **242**] Del controllo giudiziario in materia comunale.

§ I. — Del Contenzioso.

Non si tratta qui di occuparsi in dettaglio delle contestazioni dei comuni relativamente alle loro proprietà ed ai loro debiti, dal punto di vista del diritto comune. Questi processi appartenevano, in generale, alla competenza delle autorità giudiziarie ordinarie, vale o dire *Judex* o Governatore della provincia.

Così il Curatore della città rivendicava i beni comunali che sembra siano stati dichiarati, sotto l'Impero, non suscettibili d'usucapione o di

prescrizione [1]), dinanzi al Rettore che decideva. Più ancora, quest' ultimo, a causa della confusione troppo frequente in Roma, tra l'amministrazione e la giustizia, avrebbe potuto agire e giudicare in causa propria, salvo appello.

Nel tempo anteriore, prima che Diocleziano [II, **243**] avesse abolito come regola, nella sua celebre costituzione, il giurì in materia civile (V. Cod. di Giustiniano, III, 3, 2, *de Pedaneis judicibus*), vale a dire il rinvio dinanzi ad un giudice giurato, il Governatore o Giudice ordinario si sarebbe limitato a stabilire la questione, nella formola d'azione, salvo a rinviare l'affare, *in judicio*, dinanzi al *judex*. Certo vi era in ciò una garanzia seria, sopratutto durante i primi secoli dell'impero, prima che andasse in desuetudine l'*Album* dei Giudici giurati. Si rinviava almeno a dei *Judices pedanei* vale a dire a dei Giudici provvisorii, o, secondo qualcuno, ai magistrati municipali. Ma questa garanzia disparve dopo la costituzione emanata nel 294 dagli Imperatori Diocleziano e Massimiano.

Infatti, i Governatori di provincia furono allora invitati a giudicare essi stessi tutti gli affari, a meno che non riuscisse loro impossibile di provvedere, nel qual caso rinviavano a dei Giudici. La disposizione di questa ordinanza divenne la regola generale, *Omnia judicia facta sunt extraordinaria*, e, nel 342, l'Imperatore Costanzo abolì pure tutte le formole (vedi su questi diversi punti, Demangeat, *Cours élémentaire de droit romain*, 3.ª edizione, tomo II, p. 560 e s.; Ortolan, *Histoire de la législation romaine* 11.ª edizione, I, n. 427 a 429; e [II, **244**] Bethmann-Hollweg *Civilproces*, II, p. 103 e 182 e III, p. 31, 116 e s.).

Un moderno supporrebbe tuttavia che, in questo caso, la prima soluzione non fosse considerata che come una decisione amministrativa. Si potrebbe dire che il contenzioso non cominciava finchè la misura non era attaccata dalla parte, e portata dinanzi al Vicario della diocesi, salvo ricorso al Prefetto del pretorio.

Quando si elevava, tra un comune ed un contribuente, una contestazione sull'esistenza di una tassa comunale, era sempre il Governo che decideva in materia contenziosa amministrativa. Se il comune procedeva contro un debitore in virtù di un contratto ordinario o reciprocamente, era pure il tribunale del Governatore che seguitava ad avere la giurisdizione.

Ma la città come una riunione di città o un *Concilium provinciae*, poteva mandare un'ambasciata, *Legatio* [2]), per reclamare presso l'Impe-

---

[1]) Sulla rivendicazione dei beni comunali, v. Digesto, XLI, 48; C. J., II, 41, 5; Dig., XLI, 3, *de usurpationibus*. Sotto Giustiniano, viene ammessa una prescrizione di 40 anni, per i beni comunali; v. C. J., I, 2, 23, *de sacrosanctis ecclesiis*. Prima si permetteva la prescrizione di venti anni (v. Paolo, *Sentent. recept.*, V, 2, 4), contro la città, v. intanto Houdoy, p. 422; Demangeat, *Cours élémentaire du droit romain*, 3.ª ed., I, p. 571.

[2]) V. Godefroi, *ad* Cod. Th., XII, 12, *de legationibus*; Migneret, p. 128 e s.; Houdoy, p. 453 e s.; Willems, 5.ª ed., p. 527.

ratore, contro il contingente attribuito ad una data provincia o città, in una parola per chiedere uno sgravio ad una riduzione. Il Principe statuiva, sopra un rapporto sottoposto al Consiglio di Stato, e dopo una procedura molto complicata [1].

Allorchè si trattava di una domanda puramente [II. **245**] graziosa, vale a dire chiedente un discarico od una attenuazione *Indulgentia debitorum*, l'Imperatore decideva, dopo l'avviso del Prefetto del pretorio e delle autorità locali, sulla petizione della città interessata, che allegava delle calamità pubbliche, come un'invasione, una guerra civile, un'inondazione od un terremoto, un'epidemia, allo scopo di ottenere la liberazione dagli arretrati.

§ 2. — Del controllo per via repressiva.

Parliamo ora del controllo giudiziario, dal punto di vista della repressione.

In mancanza di una giurisdizione speciale dei conti, indipendente e permanente, contro le irregolarità dei Contabili non esisteva se non l'esercizio della giurisprudenza delle *Cognitiones extraordinariae*, che teneva luogo di legislazione sotto l'impero. Abbiamo enumerate precedentemente le penalità comminate contro i delitti dei magistrati. Ora, per i funzionari della città, incaricati sia del potere esecutivo, sia del maneggio del danaro come il Questore comunale, è sempre il Governatore, che, in generale, rimaneva investito della competenza in materia criminale.

Il magistrato che aveva, [II, **246**] con la sua gestione amministrativa, negligente od imprudente, fatto perdere o lasciato perdere il danaro della città, era reputato contabile e rispondeva di *Residuae pecuniae* quanto al capitale; egli doveva gli interessi, solo dopo il ritardo di un anno a meno che non fosse anteriormente in colpa [2].

Se il magistrato si era reso colpevole di contabilità irregolare od occulta, immischiandosi in luogo e vece del Cassiere o Questore municipale nel maneggio del danaro comunale, sia per fare delle riscossioni, sia per fare dei pagamenti con questi valori, o se egli aveva ordinato uno storno di fondi, o una dispensa non autorizzata dalla Curia, era responsabile del reliquato del conto, *Residuae pecuniae*, e nel caso di dolo, di peculato.

Infatti l'atto di essersi appropriato scientemente dei valori del comune costituiva, dal tempo di Adriano, un delitto di *Peculatus* [3]. Si erano con-

[1] V. Bethmann-Hollweg, III, § 137; Willems, p. 527.

[2] Sulla responsabilità pecuniaria dei magistrati municipali, v. Dig., L, 8, 9, § 9, *de admin. rerum*: C. J., XI, 30, 4, *Quo quisque ordine*, etc.; XI, 38, c. *unic.*, *de his qui ex officio*.

[3] Sul peculato dei beni della città, v. Dig., XLVIII, 13, fr. 4, § 7, *in fine*, *ad legem Juliam de peculatu: sed et si de re civitatis aliquid surripiat constitutionibus divi Trajani et Hadriani cavetur peculatus crimen committi et hoc jure utimur*. c. fr. Dig., XLVII, 2, 81, *de furtis*.

cepiti, a dir vero, in addietro dei dubbi su questo punto e si era voluto applicare l'incriminazione di *Furtum* riguardo al danaro di una città. Ma la giurisprudenza fu condotta, da alcune costituzioni degli Imperatori Traiano ed Adriano, ad estendere qui delle pene del peculato come se si trattasse dei fondi [II, **247**] dello Stato. Giacchè la definizione di questo delitto, secondo il giureconsulto Paolo, nelle decisioni da lui accolte, *Sententiae acceptae* era questa: Chiunque avrà maneggiato, tolto o spostato il danaro del fisco o l'avrà impiegato per proprio uso, è condannato al quadruplo di quella somma [1]).

Le stesse regole dovevano applicarsi agli *Arcarii* o Cassieri locali, per i quali non si saprebbe che ripetere ciò che è stato detto innanzi dei delitti commessi dai Cassieri del tesoro, con tanta maggior ragione che, al municipio, spesso, un solo e medesimo agente poteva essere incaricato, come esattore, della riscossione dell'imposta per lo Stato e del danaro del comune, come Ricevitore municipale, malgrado che le due contabilità fossero d'altronde perfettamente distinte. Veggansi del resto più innanzi i paragrafi relativi ai delitti d'*Ambitus*, di concussione, di violenza, di peculato, di lesa maestà ecc.

Anche quando la giurisdizione repressiva avesse funzionato in una maniera imparziale ed insieme rigorosa che non era più nei costumi del l'epoca, questo mezzo non avrebbe raggiunto il suo scopo e in tutti i casi non avrebbe potuto supplire all'esistenza di un tribunale speciale dei conti. In effetti, l'esperienza constata che questa ultima [II, **248**] giurisdizione, per virtù del suo carattere indipendente e generale, applicabile a tutti i conti di danaro, senza alcuna eccezione, esercita sui Contabili una azione preventiva delle più efficaci. Ciascuno sa, anticipatamente, che è tenuto, quanto alle sue spese ed alle sue riscossioni, ad una verifica necessaria ed imparziale in fine di esercizio. È difficile che le inesattezze o le frodi sfuggano ad un tale controllo. Per conseguenza, delle decisioni mettono a carico del Contabile le riscossioni omesse o le spese irregolari o non giustificate. D'altra parte, gli stessi Ordinatori veggono i loro conti di gestione soggetti ad un parere motivato, per essere sottoposti in seguito al controllo legislativo che statuirà intorno alle responsabilità risultanti dalla violazione delle leggi sulla legittimità od il buon impiego delle spese o delle entrate.

Ma niente di simile avveniva nell'antichità nè per lo Stato nè per i Comuni, almeno in ciò che concerne l'esistenza di un tribunale indipendente, e sopratutto di un controllo legislativo ulteriore sugli Ordinatori.

---

[1]) V. Paul., *Sententiae receptae*, V, 27. *ad legem Juliam peculatus*.

[II, **249**] CONCLUSIONI.

Abbiamo scorso l'insieme delle regole principali relative alla storia dell'organizzazione finanziaria e della contabilità pubblica sotto il Basso Impero, tracciando le linee principali od il quadro di uno studio che altri, dopo di noi, potranno completare o rettificare a loro volta.

Ci risulta da questo esame che, se Diocleziano, Costantino ed i loro successori riuscirono a ristabilire l'ordine all'interno e la difesa di fuori, e se essi hanno potuto regolare sapientemente la riscossione dell'imposta ed il controllo amministrativo ed anche giudiziario dal punto di vista regressivo, non hanno neppure tentato d'introdurre nell'impero, la garenzia del controllo legislativo ulteriore e dell'esistenza di un tribunale dei conti, distinto dall'amministrazione, permanente e regolare.

« Malgrado che la contabilità imperiale, secondo Bouchard, p. 509, « ignorasse i procedimenti perfezionati che [II, **250**] assicurano al giorno « d'oggi l'esattezza dei risultati della gestione del danaro pubblico, bisogna « riconoscere che essa era organizzata con ordine, metodo e che offriva « certe garanzie. Ma queste garenzie non erano abbastanza forti per sup- « plire a tutte le lacune del controllo necessario per contenere gli Ammi- « nistratori, i Contabili e lo *stesso capo dello stato*. Il difetto di controllo « era il vizio capitale dell'amministrazione delle finanze, la macchia che « l'oscurava, il male che paralizzava le combinazioni più ingegnose. Esso « divenne certamente la causa principale dei risultati disastrosi che tra- « scinò con sè ».

Inoltre gl'imperatori avevano mantenuto, senza ragione, la triplicità delle casse pubbliche, e reso così più difficile la formazione di un bilancio unitario.

« I Romani, dice Bouchard, p. 507, non ignoravano interamente il principio della specialità. Ne facevano una specie di applicazione nella riscossione delle imposte; era interdetto agli Ufficiali del fisco di confondere nelle loro scritture i prodotti di diversi esercizî; ciascuna delle loro quietanze doveva menzionare [II, **251**] distintamente l'addizione alla quale si riferiva la somma riscossa. La specialità dei fondi doveva essere egualmente rispettata. Era vietato di operare alcuna confusione tra ciò che apparteneva ai donativi sacri e ciò che riferiva all'azienda privata. Una contabilità speciale era tenuta nelle diverse circoscrizioni per ciascuno dei rami delle finanze pubbliche. Gli Amministratori dei demanî imperiali non potevano imputare sul prodotto delle imposte i lavori di riparazione degli edifici demaniali.

« Vi era così una specie di divisione tra le entrate e le spese concernenti l'imperatore e quelle concernenti lo Stato. Pareva si volesse egualmente distinguere, fra le spese pubbliche, quelle che avevano per oggetto

il servizio generale, il servizio provinciale ed il servizio del Municipio. Queste distinzioni stabilite in teoria, erano generalmente illusorie nella pratica. Esse non erano fatte che per gli Amministratori delle provincie, che d'altronde erano lungi dal rispettarle sempre. Quanto all'Imperatore, personificazione vivente della legge e di tutti i poteri, *aveva il diritto d'invertire tutte le regole e di confondere tutti i fondi, di far pagare con le largitiones le spese del* [II, **252**] *demanio imperiale, con la cassa della prefettura le spese del governo centrale, con la cassa della città le spese della provincia.* Gli storni tra le largizioni e l'azienda privata, erano autorizzate senza l'intervento del Principe, col consenso del Ministro che sopportava la spesa definitiva ».

Il potere legislativo del Principe ed il controllo amministrativo del Maestro degli ufficî e del Prefetto del pretorio furono solamente conservati o riorganizzati.

Nondimeno, bisogna felicitare gl'Imperatori di aver salvaguardata la distinzione fondamentale degli Ordinatori e deî Contabili, e la regolarità delle scritture in materia finanziaria; ma bisogna, sopratutto, biasimarla di aver moltiplicati i casi d'intervento dello Stato in materia economica, incatenato il lavoro libero, accrescendo il numero degl'impiegati, e sopratutto degli agenti straordinarî, la cui probità fu troppo spesso messa in questione dalle stesse leggi che proscrissero la loro ingerenza nella riscossione del danaro pubblico.

« È la condizione fatale di un cattivo sistema economico, dice A. de Broglie (*opera citata*, tomo II, p. 214) di mettere violentemente alle prese due interessi naturalmente solidali, come le finanze pubbliche e [II, **253**] la ricchezza privata, e di logorarli uno per mezzo dell'altro.

« Non vi è artifizio che non sia stato impiegato da Costantino e, dopo di lui, dai suoi successori, per attenuare e dissimulare i rigori del conflitto. Nel numero di quelli che furono più spesso e più disgraziatamente messi in opera fu l'uso o piuttosto l'abuso delle prestazioni personali. Invece di far versare nel tesoro le somme o gli oggetti necessarî per mantenere i servizî pubblici, fu messo il tale o tal altro ramo di qnesti servizî a carico di una classe di cittadini che doveva provvedervi a sue spese. Fu questo sistema generalissimo di lavoro che si estese quasi a tutti gli ordini della società. Se ne trovano di ogni specie proporzionata alla condizione sociale di ciascuno ».

Lo stesso autore aggiunge in seguito (p. 256): « Da questo insieme vasto e complicato di servitù venivano fuori i risultati più dolorosi e più contrarî. Si direbbe, leggendo le leggi di quell'epoca, che nessuno, nell'Impero, faceva più niente altro che per costrizione ».

Sventuratamente il governo del Basso Impero sviluppò regolarmente i carichi imposti alle municipalità nello interesse dello Stato. [II, **254**] Il nuovo regime, l'abbiamo lungamente spiegato con la scorta del Kuhn, (v. precedenti p. 211 e s.) rese i Decurioni dei funzionarî non solamente

gratuiti ed obbligatorî, ma anche ereditari, presto scoraggiati e ruinati, o che si salvavano solamente con la corruzione. La frode pervertì tutti gli agenti del meccanismo finanziario, inchiodati alle loro funzioni.

« Si vede, dice benissimo Bouchard (p. 504 e s.), che questi mezzi, perfettamente combinati nell'interesse del tesoro, costituivano la più detestabile delle tirannie. La libertà individuale, i diritti naturali del cittadino, tutto era sacrificato ai bisogni imperiosi del fisco. Quanto all'eguaglianza di fronte all' imposta, non se ne parlava neppure. Come, d'altronde, avrebbe potuto esistere in una società, basata sulle distinzioni ed i privilegi? Ciascuno degli abitanti dell' Impero era assegnato ad una classe provvista di diritti e di doveri speciali. L'armata, il clero, il senato, gli ufficiali del palazzo, i funzionari delle provincie, i *Curiales*, i *Navicularii*, i *Fabricenses*, i *Gynaeciarii*, etc. formavano altrettanti corpi sottoposti a leggi differenti. Concorrevano tutti, è vero, al servizio dello Stato, ma d'una maniera distinta e ineguale Gli uni fornivano i loro servizi, gli altri degli [II, **255**] approvvigionamenti, gli altri dell' oro nelle proporzioni più diverse e sotto i nomi più vari. L'armata custodiva le frontiere, i funzionari pubblici amministravano l' Impero, i *Navicularii* facevano i trasporti, i *Fabricences* fabbricavano le armi, i *Curiales* disimpegnavano le funzioni gratuite, davano il danaro, davano le derrate, pagavano di borsa e di persona.

« Si conoscono i risultati di questo regime di privilegi e d' inuguaglianze: qualche fortuna crescente all' ombra delle immunità, e allato una miseria geuerale; la proprieta schiacciata dall' imposta e abbandonata come una fonte di rovina, i campi senza coltura, la produzione tassata, lo stesso tesoro colpito ed impoverito dalla povertà dei cittadini ».

Infine, dal punto di vista giudiziario, se gl' Imperatori aggravarono le penalità e moltiplicarono le incriminazioni finanziarie, non potettero impedire il progresso delle malversazioni e dell' arbitrio amministrativo, di cui i capi dello impero davano troppo spesso l'esempio. Le riscossioni insufficienti o dilapidate si stremarono; le spese, mal controllate, crebbero senza fine ed il controllo amministrativo, a dispetto di una sapiente disciplina, [II, **256**] si mostrò non meno inefficace del controllo giudiziario.

Quanto ai Comuni, essi perdettero gli ultimi resti del loro patrimonio con la loro indipendenza, ed il Vescovo divenne, sopratutto in Occidente, l' ultimo difensore della Città.

Per terminare, non possiamo far di meglio, seguendo qui l' esempio di Houdoy, che citare qui qualche pagina di Guizot (*Essais sur l' Histoire de France*, 1.° saggio, 3.ª epoca), che riassume ammirevolmente le cause generali della decadenza del Basso Impero. Ci si perdonerà la lunghezza di questa citazione, in grazia dell'eloquenza e dell' alto valore del sapiente storico:

« Il dispotismo ha questo vizio, fra mille altri, che la sua esigenza « cresce nella stessa proporzione che i suoi mezzi decrescono. Più s' in-

« debolisce, più occorre che esso spenda. In fatto di forza come di ricchezza,
« la sterilità e la prodigalità gli sono egualmente imposte. La società,
« uomini e cose, non è, nelle sue mani, che una materia morta e circo-
« scritta che egli spende per sostenersi, e nella quale è costretto a pene-
« trare tanto più a fondo | II, **257** | quanto è più esaurita, e quanto più
« esso stesso è prossimo a perder tutto.

« Il dispotismo degl' imperatori romani andava avanti fra tre pericoli:
« i barbari che avanzavano sempre e che bisognava vincere o comprare;
« la plebe che aumentava e che bisognava nutrire, divertire e contenere;
« i soldati, sola forza contro questo doppio pericolo, e forza tanto più
« pericolosa essa stessa, in quanto occorreva estenderla e accordarle ogni
« giorno di più.

« Questa situazione imponeva al dispotismo dei carichi immensi. Per
« procurarsi delle risorse, fu costretto a creare una macchina amministra-
« tiva, capace di portare da per tutto la sua azione e che a sua volta di-
« venne un nuovo carico.

« Il sistema di governo che cominciò sotto Diocleziano e finì sotto
« Onorio non aveva altro scopo che di estendere sulla società una rete
« di funzionarî occupati incessantemente a cavarne ricchezze e forze, per
« andar poi a depositarle nelle mani dell' imperatore.

« Le rendite delle città come quelle dei privati, erano colpite da queste
« esigenze del potere. E lo furono presto più direttamente ancora. In varie
« riprese | II, **258**], tra le altre sotto Costantino, l' imperatore si appro-
« priò di un gran numero di proprietà municipali.

« Intanto, i carichi locali, a' quali queste proprietà dovevano provve-
« dere, restavano gli stessi; v' ha di più, andavano crescendo. Più la plebe
« diveniva dappertutto numerosa e disposta alla sedizione, e più spese
« occorrevano per nutrirla e divertirla, e forze per contenerla. Il potere
« centrale, oberato per conto suo, rigettava d' altronde spesso sulle città
« una parte del suo fardello. Ora, tutte le volte che rendite proprie di un
« municipio non bastavano per le sue spese, la Curia, vale a dire il corpo
« di tutti i cittadini agiati, i decurioni erano tenuti a provvedervi sulle
« loro proprietà personali. Essi erano ancora, quasi dapertutto, esattori
« delle imposte pubbliche, e responsabili di questa riscossione; i loro beni
« privati supplivano all' insolvibilità dei contribuenti verso la Stato, come
« all' insufficienza delle rendite comunali.

« La qualità di decurione divenne così una causa di rovina. La loro
« condizione fu la più onerosa di tutte le condizioni sociali [II, **259**]. Era
« quella di tutti gli abitanti di tutti i municipî dell' impero.

« Non è tutto. Dopo che la condizione del decurione divenne onerosa,
« vi fu profitto e tendenza ad uscirne. L' esecuzione delle funzioni curiali
« divenne un privilegio. Questo privilegio ebbe una estensione sempre cre-
« scente. Gl' imperatori, che avevano nelle loro mani la concessioni di
« di tutte le dignità e di tutti gl' impieghi pubblici, li conferirono agli

« uomini e alle classi che essi avevano bisogno attaccare a sè. Così nacque
« nello Stato, e come una necessità del dispotismo, una classe immensa
« di privilegiati. A misura che le rendite delle città diminuivano, i loro
« carichi aumentavano e ricadevano sui decurioni. A misura che aumen-
« tavano i carichi dei decurioni, il privilegio veniva a diminuire il loro
« numero. Bisognava intanto che ne rimanessero a sufficienza per portare
« il fardello imposto alle Curie. Indi quella lunga serie di leggi che fanno
« di ogni Curia una prigione, nella quale i decurioni sono ereditariamente
« rinchiusi; che loro tolgono, in una moltitudine di casi, la disposizione
« dei loro beni, oppure ne dispongono senza il loro intervento, a profitto
« della Curia; che li inseguono in campagna, sotto le armi, dovunque essi
« tentino di rifugiarsi [II, **260**], per renderli a quella Curia che essi vo-
« gliono fuggire, che destinava infine una classe immensa di cittadini, i
« loro beni come le loro persone, al servizio pubblico più oneroso e più
« ingrato, come si attaccano gli animali al tale o al tal altro lavoro dome-
« stico. Tale fu il posto che il dispotismo assegnò infine al regime muni-
« cipale; tale fu la condizione alla quale i proprietarî dei municipi furono
« ridotti dalle leggi.

« E intanto che il dispotismo s' ingegnava a restringere i ceppi del
« regime municipale, e costringeva gli abitanti delle città a disimpegnare,
« come cariche, delle funzioni che una volta erano stati dei diritti, la se-
« conda causa di cui ho parlato, il Cristianesimo, lavorava a spogliare e
« e dissolvere la società municipale, per sostituirgliene un' altra.

« Durante quasi tre secoli, la società cristiana si formò chetamente
« in mezzo alla società civile dei Romani, e, per così dire, sotto il suo
« involucro. Fu, ben presto, una vera società, che aveva i suoi capi, le
« sue leggi, le sue spese, le sue rendite. La sua organizzazione, dapprima
« affatto libera e fondata su legami puramente volontarî e morali, non
« cessava di essere forte [II, **261**]. Era allora la sola associazione che
« procurasse ai suoi membri le gioie della vita interiore; che possedesse,
« nelle idee e ne' sentimenti che essa aveva per base, di che occupare le
« anime forti, esercitare le immaginazioni attive, soddisfare infine quei
« bisogni dell' essere intellettuale e morale che nè l' oppressione, nè la
« sventura possono soffocare completamente in tutto un popolo.

« L' abitante di un municipio, divenuto cristiano, cessava di apparte-
« nere alla sua città, per entrare nella società cristiana, di cui il vescovo
« era capo. Là solamente, erano oramai il suo pensiere, le sue affezioni, i
« suoi maestri ed i suoi fratelli. Ai bisogni di questa nuova associazione
« erano dedicate, se occorreva, la sua fortuna e la sua attività. Là infine
« si trasportava in qualche maniera la sua esistenza morale tutta intera.
« Allorchè un tale spostamento si è operato nell' ordine morale, non tarda
« a compiersi anche nell' ordine materiale. La conversione di Costantino
« dichiarò, infatti, il trionfo della società cristiana e ne accelerò il pro-
« gresso. D' allora fu vista la potenza, la giurisdizione, la ricchezza, affluire

« verso le chiese ed i vescovi, come verso i soli punti [II, **262**] intorno « ai quali gli uomini fossero per sè stessi disposti ad aggrupparsi, e « che esercitassero su tutte le forze sociali la virtù dell'attrazione. Non « fu più alla città, ma alla sua chiesa, che il cittadino ebbe voglia di dare « e di legare i suoi beni. Non fu più per la costruzione dei circhi, degli ac- « quedotti, ma per quella dei templi cristiani, che l'uomo ricco provò il « bisogno di raccomandarsi alla benevolenza pubblica. La parrocchia prese « il posto del municipio. Il potere centrale istesso, trascinato dal corso « delle cose a cui essa veniva ad associarsi, la secondò con tutti i suoi « mezzi. Gl'imperatori spogliarono i comuni di una parte dei loro beni « per darli alle chiese, ed i magistrati di una parte delle loro autorità « per investirne i vescovi. Una volta assicurata la vittoria, gli interessi « si aggiunsero alle credenze per ingrossare la società dei vincitori. « I chierici erano esenti dal peso delle funzioni municipali; fu neces- « sario far delle leggi per impedire a tutti i decurioni di farsi chierici. « Senza queste leggi, la società municipale si sarebbe completamente sfa- « sciata. Vi era bisogno che essa sussistesse per portare il fardello a cui « lo avevano condannato [II, **263**], e si vide (cosa strana) gli imperatori i « più favorevoli all'ordine ecclesiastico, i più premurosi ad estendere i « suoi vantaggi, costretti a lottare in pari tempo contro la tendenza che « portava gli uomini ad uscire da ogni altra associazione per entrare nella « sola ove allora potessero trovare onore e sicurtà.

« Ecco dunque, in verità, lo stato delle cose. Il dispotismo spinto dalle « sue proprie necessità, aggravava incessantemente la condizione della « Curia. Quella della Chiesa si elevava e si migliorava continuamente, sia per « l'effetto delle disposizioni dei popoli, sia per il concorso del dispotismo « istesso, che aveva bisogno dell'appoggio del clero. Occorreva dunque « ricacciare di continuo nella Curia decurioni sempre avidi di uscirne. Più « il loro numero diminuiva, e più quelli che restavano, si trovavano rui- « nati, divenivano incapaci di portare il fardello, più occorreva aggravare « la loro sorte. Così il male nasceva dal male; l'oppressione assicurava « la ruina, sforzandosi di ritardarla; ed il regime municipale, divenuto, « come ho detto, una vera prigione per una classe di cittadini, andava « distruggendosi ogni giorno, e distruggendo la classe che vi era votata.

« Tale fu, quanto ai municipi [II, **264**], il corso degli avvenimenti e « delle leggi da Costantino alla caduta dell'impero in Occidente. Invano « qualcuno degl'imperatori provò e rialzare i comuni, invano Giuliano « rese loro una parte dei beni che essi avevano già perduto: queste alter- « native della legislazione rimasero senza effetto. Una necessità fatale « pesava sui municipî; e tutte le volte che, vedendo il regime municipale « vicino a dissolversi, si sentì il bisogno di sostenerlo, non si seppe farlo « che raddoppiando l'energia delle cause che lo spinsero alla rovina. Così « procede forzatamente il despotismo in decadenza. Si sacrificavano, ogni « giorno più, i municipi all'impero, i decurioni ai municipî. Le forme este-

« riori della libertà sussistevano ancora entro le Curie, in ciò che riguar-
« dava l'elezione dei magistrati e l'amministrazione degli affari della città;
« ma queste forme erano vane, giacchè i cittadini, chiamati ad animarle
« con la loro azione, erano colpiti a morte nella loro importanza perso-
« nale e nella loro fortuna. Fu in questo stato di rovina materiale e d'an-
« nientamento morale, che i barbari, fissandosi sul suolo romano, trovarono
« le città, i loro magazzini ed i loro abitanti ».

Non possiamo, come conclusione di questo libro [II, **265**], aggiunger nulla a questo quadro impressionante dell'azione del dispotismo e degli errori economici sulla rovina dell'impero romano.

INDICE GENERALE E ALFABETICO DELLE MATERIE

CONTENUTE NEI DUE VOLUMI DELL'OPERA

Una cifra araba indica le pagine del primo volume: quelle del secondo sono indicate da una cifra araba preceduta dalla cifra romana II.

B

C

D

E

F

G

M

N

O

P

Q

R

S

T

Estratto da: Biblioteca di Storia Economica
diretta da Vilfredo Pareto